

CONTRIBUTION A L'ÉTUDE DE LA RÉFORME
DES IMPOSITIONS LOCALES

LE PROJET PIETRI-FLANDIN

PAR

MAURICE BABOUARD

Diplômé des Hautes Études Commerciales.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 22 Mai 1937, à 13 heures 30

Président : M. OUALID, professeur.

Suffragants { MM. LESCURE, *professeur*
PERROUX, *professeur.*

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON ET C^{ie}

158-160, RUE SAINT-JACQUES

1937

CONTRIBUTION A L'ÉTUDE DE LA RÉFORME
DES IMPOSITIONS LOCALES

LE PROJET PIETRI-FLANDIN

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

CONTRIBUTION A L'ÉTUDE DE LA RÉFORME
DES IMPOSITIONS LOCALES

LE PROJET PIETRI-FLANDIN

PAR

MAURICE BABOUARD

Diplômé des Hautes Études Commerciales.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 22 Mai 1937, à 13 heures 30

Président : M. OUALID, professeur

Suffragants { *MM. LESCURE, professeur*
PERROUX, professeur.

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON ET C^{ie}

158-160, RUE SAINT-JACQUES

1937



CONTRIBUTION A L'ÉTUDE
DE LA
RÉFORME DES IMPOSITIONS LOCALES
(LE PROJET PIETRI-FLANDIN)

INTRODUCTION

POSITION DU PROBLÈME

Le problème de la réforme des impositions locales s'est posé à partir du moment où le législateur a abordé la refonte des impôts directs d'État. D'après le système fiscal de la Révolution, demeuré en vigueur pendant tout le XIX^e siècle, les départements et les communes tiraient leurs principales ressources du produit des centimes additionnels au principal des quatre contributions directes. Or la loi du 31 juillet 1917 a aboli trois des « quatre vieilles » et remplacé la personnelle mobilière, la contribution des portes et fenêtres et la patente par un système d'impôts sur les revenus classés par catégories auquel se superpose l'impôt général sur le revenu institué en 1914. La quatrième ancienne contribution, l'impôt foncier, a seule survécu du régime révolutionnaire, mais les lois du 8 août 1890 et du 29 mars 1914 avaient déjà modifié son caractère en la transformant d'impôt de répartition en

impôt de quotité, d'abord pour les propriétés bâties, puis pour les propriétés non bâties.

La réforme de 1917 appelait l'examen dans son ensemble de la fiscalité locale désormais privée de son antique support, le principal des quatre contributions ; fallait-il retenir à son égard les critiques qui avaient conduit à la refonte des impôts d'État, et transposer purement et simplement dans le nouveau régime le système des centimes additionnels ? Ou bien devait-on briser le lien séculaire qui avait uni les finances locales à celles de l'État et proclamer leur autonomie dans un régime à étudier ?

Le législateur de 1917 a renoncé à prendre parti. Il n'a pas voulu étendre purement et simplement aux collectivités locales les principes nouveaux. Il s'en est tenu à une solution provisoire : le maintien du *statu quo*. Considérant la stabilité comme la qualité essentielle des budgets locaux, il a craint de la compromettre par l'application hâtive d'une réforme aussi profonde, dont les résultats — impossibles à estimer — risquaient d'en bouleverser l'équilibre. Le Parlement s'est borné à généraliser le procédé empirique des principaux fictifs, imaginé sous les mêmes préoccupations de stabilité, lors de la transformation en impôt de quotité de l'impôt foncier des propriétés bâties, et étendu par la loi du 29 mars 1914 aux propriétés non bâties.

Cette solution consacre le divorce entre la fiscalité d'État actuelle et la fiscalité locale : la dépendance de celle-ci subsiste à l'égard d'impôts d'État supprimés, ou d'un principal foncier calculé d'après des règles abrogées.

Cette situation « provisoire » dure encore, depuis près de vingt ans, avec quelques modifications (report sur la mobilière et la patente des centimes de la contributino

des portes et fenêtres) qui n'en ont pas atténué le caractère artificiel. Une considération très sérieuse de stabilité avait fait ajourner l'examen d'une réforme en 1917. Le maintien du *statu quo* était une mesure de prudence, mais il ajournait la question au lieu de la résoudre. Depuis cette époque, la crise prolongée que subissent les communes et les départements a rejeté au second plan le souci de la stabilité de leurs budgets. L'augmentation de leurs dépenses appelle une réorganisation de leurs finances, exige une refonte profonde et urgente de leur régime d'impositions qui leur procure des ressources plus abondantes et plus élastiques.

I. — ACCROISSEMENT DES DÉPENSES LOCALES

Avant la guerre, on constatait déjà dans les départements et les communes, comme dans l'État, le phénomène de l'accroissement des budgets. Les lois d'assistance et de solidarité sociale leur imposaient de lourdes charges à titre obligatoire : assistance médicale gratuite (loi du 14 juillet 1893) ; enfants assistés (loi du 27 juin 1904) ; assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables (loi du 14 juillet 1905) ; retraites ouvrières et paysannes (loi du 5 avril 1910) ; assistance aux femmes en couches (loi du 17 juin 1913) ; aux familles nombreuses (loi du 14 juillet 1913) ; protection de la santé publique (loi du 15 février 1902).

D'autre part, les communes et les départements développaient les moyens de communication : routes et chemins, chemins de fer et tramways ; les distributions d'eau, de gaz, d'électricité ; les communes construisaient ou agrandissaient des écoles.

Aussi les dépenses locales accusent-elles une progression rapide pendant les vingt dernières années qui précèdent la guerre : les dépenses des départements passent de 257 millions, en 1891, à 311 en 1900, à 614 en 1913 ; les dépenses communales, de 641 millions et demi, en 1891, atteignent 761 millions en 1900 et dépassent le milliard pour les dépenses ordinaires, en 1913 ¹.

Pendant les hostilités, les municipalités ont eu à assurer de nouveaux services : allocations militaires, secours de chômage, réfugiés, réquisitions, cartes de pain, de sucre, de charbon, délivrance de certificats de toutes sortes.

La législation sociale s'est développée pendant et après la guerre, imposant aux localités de nouvelles charges : dispensaires (loi du 15 août 1916) ; sanatoria pour tuberculeux (loi du 7 septembre 1919) ; extension de l'assistance aux femmes en couches (loi du 2 décembre 1917) ; primes à la natalité (loi du 30 avril 1921) ; encouragement national aux familles nombreuses (loi du 22 juillet 1923).

Les collectivités locales subventionnent aussi certains organismes : offices des pupilles de la nation, des mutilés et réformés ; offices agricoles et caisses de crédit agricoles ; offices publics d'habitations à bon marché.

Les dépenses d'assistance, prévues aux budgets des départements pour 225 millions en 1913, ont atteint 1.283 millions en 1928 et dépassé 1.500 millions en 1929 ².

Après la guerre, les collectivités locales ont repris et accéléré les programmes de travaux neufs, notamment d'adduction d'eau, d'électrification des campagnes, de

1. *Annuaire statistique du Ministère du Travail.*

2. Exposé des motifs du projet de loi portant réforme des finances départementales et communales présenté par MM. Laval, Pietri et Flandin, *J. O.*, Doc. Parl. Chambre, Annexe n° 4914, 2^e séance du 30 mars 1931, p. 65.

routes et de transports en commun. Pour les départements, les dépenses des chemins vicinaux sont passées de 900 millions en 1927 à 1.300 millions en 1929 ¹.

D'autre part, le mouvement d'interventionnisme né de la guerre a amené de nombreuses municipalités à prendre en mains la gestion de divers services d'ordre commercial ou industriel et à développer le nombre de leurs régies. Ces tendances ont contribué à entraîner une augmentation très sensible du personnel départemental ou communal dont la situation matérielle n'a cessé de s'améliorer, faisant peser ainsi des charges accrues sur les budgets locaux ².

Enfin la hausse générale des prix, corollaire de la dépréciation monétaire, a été un des facteurs prépondérants de la crise des finances locales. Elle a contraint les Conseils généraux et municipaux à relever constamment, à partir de 1919, les traitements et les salaires, tandis que la loi limitant à huit heures la durée de la journée de travail entraînait une augmentation de l'effectif des ouvriers. Elle leur a fait subir des coefficients de majoration sur le prix des travaux demeurés en suspens pendant la guerre. Elle a enfin entraîné pour les concessionnaires de distribution de gaz ou d'électricité, de chemins de fer d'intérêt local et de tramways, des dépenses dont la jurisprudence du Conseil d'État, sur l'imprévision a fait retomber la charge sur les collectivités administratives.

Les chiffres qui suivent résument l'augmentation des dépenses locales depuis la guerre. Les dépenses des départements ont passé de 614 millions en 1913, à 4.821 mil-

1. *Loc. cit.*

2. *Loc. cit.*

lions en 1929, dont 3.290 millions de dépenses ordinaires et 1.501 de dépenses extraordinaires. Les dépenses ordinaires, seules données par la situation de 1913, étaient, pour cet exercice, de 1.039 millions. Pour 1929, elles dépassaient 10 milliards, et les dépenses extraordinaires voisinaient 4 milliards. Le coefficient d'augmentation dépasse 8 pour les départements et atteint 9 pour les communes¹.

II. — INSUFFISANCE DES RESSOURCES NOUVELLES

A l'aide de quelles ressources les communes et les départements ont-ils fait face à l'augmentation de leurs charges ?

De nombreuses collectivités locales ont eu recours à l'emprunt. La dette des départements s'élevait en 1913 à 1.142 millions, sans compter les garanties d'intérêts aux chemins de fer d'intérêt local ; la dette des communes à 4.854 millions, dont 2.948 millions pour la Ville de Paris. A la fin de l'année 1923 la dette départementale atteignait environ 2 milliards et demi ; la dette des communes dépassait 9 milliards, dont 6 milliards et demi pour la Ville de Paris.

Au 31 décembre 1928, la dette des départements s'élevait à 3.334 millions ; la dette des communes, à 12.086 millions, dont 7.480 millions pour Paris et 4.606 pour l'ensemble des autres communes.

Le pourcentage d'accroissement des dettes des collectivités locales, soit 3,3 pour les départements, 2,4 pour les communes autres que Paris, est notablement inférieur à celui de leurs dépenses. Ce fait s'explique non seulement par la prudence des conseils locaux, mais par les difficultés

1. *Loc. cit.*, p. 65.

financières de l'après-guerre, notamment par les taux d'intérêt élevés qui ont détourné certaines localités d'emprunter, même au prix de l'ajournement de certains travaux productifs.

Pour venir en aide aux départements et aux communes, le Parlement a mis à leur disposition de nouvelles sources de recettes.

1^o *Les fonds communs.*

Des textes antérieurs à 1914 attribuaient aux collectivités locales une part sur certaines contributions ou taxes d'État perçues dans leur circonscription (patente, taxes sur les chevaux et voitures, sur les cercles, droits sur les permis de chasse...). D'autres instituaient des fonds communs (amendes de police correctionnelle)¹, redevance des mines, budget des cultes (supprimé en 1906), répartis sur l'ensemble des collectivités locales d'après certaines règles.

Le régime des fonds communs avait pris une grande extension entre 1918 et 1920. La loi du 22 février 1918 supprimait les droits d'octroi sur les boissons hygiéniques et les alcools ; elle créait un fonds commun, alimenté par la majoration des droits de consommation et réparti entre les communes suivant des règles assez compliquées, garantissant un minimum aux communes à octroi.

L'appoint de ressources apporté aux communes par le fonds commun des boissons était considérable. Il remplaçait une centaine de millions de droits supprimés par un

1. Un décret-loi du 30 octobre 1935 a supprimé le fonds commun des amendes et l'a remplacé par le versement d'une subvention égale à la part de chaque localité sur le fonds commun du chiffre d'affaires.

actif qui, dès 1918, atteignait 153 millions et demi et s'élevant progressivement, atteignait, en 1922, 456 millions.

Ces résultats avaient rallié les maires au système des fonds communs, ils y voyaient le moyen de rendre aux recettes municipales l'élasticité et leur Congrès de 1920 émit le vœu de l'extension de ce régime à tous les impôts directs et indirects.

La loi du 25 juin 1920 consacra deux nouvelles applications de cette formule. L'article 63 majorait le produit de la taxe sur le chiffre d'affaires, d'un décime, à répartir dans la proportion des deux tiers, entre les communes, et d'un tiers entre les départements, au prorata de la population (loi du 30 avril 1921).

L'article 100 de la même loi majorait de 25 % les droits indirects perçus par l'État sur les automobiles pour former un fonds commun à répartir entre les départements, proportionnellement à la longueur des routes départementales et des chemins vicinaux.

En 1925 a été créé un fonds commun de la carte d'identité des étrangers.

Les collectivités locales ont tiré des fonds communs, depuis la guerre, des recettes appréciables. La part des départements a passé de 29 millions en 1920, à 215 en 1929 ; celle des communes, de 414 à 717 millions.

L'enthousiasme suscité par le système des fonds communs n'a pas tardé cependant à s'éteindre. Dès l'année 1921, le Congrès des Maires de France, mieux informé par une expérience plus suivie, revenait sur son appréciation première et dénonçait les vices de cette méthode. En dehors de la sujétion dans laquelle elle place les communes à l'égard du pouvoir central, la répartition du fonds commun

des boissons aboutissait à de déplorables résultats : 34.000 communes sans octroi ni taxes de remplacement bénéficiaient d'une ressource inattendue, dont beaucoup n'avaient aucun besoin, ce qui les poussait au gaspillage. Même entre villes à octroi, la répartition avait donné lieu aux plus flagrantes inégalités. Certaines villes avaient vu doubler, tripler, quelques-unes décupler, leur revenu de 1913 ; pour d'autres l'augmentation était insignifiante. La répartition n'était en rapport ni avec la population, ni avec les besoins des communes.

Quant au fonds commun de la taxe sur le chiffre d'affaires, il est peu logique que les villes, où se trouve concentrée toute l'activité industrielle et commerciale, ne perçoivent pas proportionnellement plus que les communes rurales. Mais cette observation se heurte à l'hostilité des petites communes, qui ne veulent pas que les grandes villes soient avantagées à leur détriment.

La quasi-impossibilité, constatée par l'expérience, d'effectuer une répartition équitable, est l'objection décisive contre le système des fonds communs. Même si l'on perfectionne, en les compliquant, les formules légales de répartition, elles ne peuvent s'adapter à l'infinie diversité des besoins et des ressources des collectivités locales : à certaines d'entre elles le fonds commun n'apporte qu'un médiocre appoint de recettes ; à d'autres il procure des recettes superflues, qui les encouragent à gaspiller.

Malgré l'augmentation constante du fonds commun, certaines communes ont vu leur part diminuer, tandis que d'autres bénéficiaient de majorations importantes. Les écarts, entre 1921 et 1922, ont atteint 48 % en plus ou en moins. Il en résulte une instabilité constante, qui rend très difficile l'établissement des budgets, si ces fluctuations

obligent les maires à modifier sans cesse les prévisions de recettes.

Enfin dans une démocratie, il est dangereux que les municipalités disposent de ressources importantes qui n'ont peut-être coûté aucun effort fiscal aux contribuables de la commune : elles seront tentées de dépenser sans être retenues par la considération de leur popularité.

Après un engouement passager, le système des fonds communs a perdu la faveur des communes et du législateur. Les fonds communs apparaissent comme des expédients institués sous la pression des événements ; on les conserve, mais on ne leur reconnaît plus la valeur d'une méthode susceptible, si on la généralisait, de remédier définitivement à la crise des finances locales.

2° *Les subventions.*

L'État a aussi apporté son aide aux budgets locaux sous forme de subventions. A la différence du fonds commun, la subvention est une allocation sur l'ensemble des ressources de l'État, et non sur le produit d'une majoration spéciale d'impôt ; elle n'est pas nécessairement répartie entre toutes les localités, suivant des règles mathématiques fixées par la loi.

Les subventions étaient déjà nombreuses avant la guerre : subventions aux départements pauvres sur les fonds d'un chapitre ouvert au budget du ministère de l'Intérieur, et réparties par une loi annuelle (loi du 10 août 1871) ; subventions pour l'achèvement des chemins vicinaux (loi du 12 mars 1880), l'assistance médicale gratuite, l'assistance obligatoire, etc...

Après la guerre, les lois de finances successives ont

accentué, dans la mesure où le budget général présentait des disponibilités suffisantes, l'aide apportée par l'État, sous forme de subventions, aux collectivités locales. Si l'on compare, à cet égard, les deux budgets de 1921 et de 1931-1932, on constate, à dix ans d'intervalle, l'importance de l'effort consenti par l'État pour l'électrification des campagnes : 150 millions de subventions en 1931 contre moins de 5 en 1921 ; pour les constructions scolaires : 94 millions 850 contre 1,6 ; pour la vicinalité : 190 millions contre 12 et demi, etc... Chiffres auxquels s'ajoutent d'ailleurs les autorisations exceptionnelles de la loi du 19 mars 1931 au titre de l'outillage national (120 millions pour l'électrification, 210 millions pour les constructions scolaires).¹

Le principe des subventions soulève les mêmes objections que le système des fonds communs. De plus, la répartition entre les localités, laissée à l'appréciation du pouvoir central, n'est pas toujours équitable, impartiale et proportionnelle à leurs besoins.

Parallèlement à la création de fonds communs et à l'augmentation des subventions de l'État, le législateur a ouvert aux collectivités locales de nouvelles sources d'imposition.

3° *Les taxes de la loi du 13 août 1926.*

Les municipalités avaient à leur disposition un grand nombre de taxes ou de droits : taxe sur les chiens, obligatoire, taxe de balayage, prestations ; redevances perçues sur les usagers des services communaux (chemins de fer,

1. Pietri et Flandin. Exposé des motifs précité, *J. O.*, p. 69.

tramways, fournitures d'eau, de gaz, d'électricité, pompes funèbres, droits de place sur les marchés, droits de pesage, etc...

Les octrois constituent une source importante de recettes dans les villes, objet de vives critiques (entrave à la circulation, improporcionnalité, frais de perception élevés). La loi du 29 décembre 1897 a obligé les communes à réduire les droits d'octroi sur les boissons hygiéniques et les a autorisées à établir des taxes de remplacement directes ou indirectes. La loi du 22 février 1918 a supprimé les droits d'octroi sur les boissons hygiéniques et sur l'alcool.

La crise des finances locales et la difficulté de remplacer les octrois par d'autres sources de recettes ont entraîné l'abandon de la politique de suppression des octrois.

Un décret du 13 août 1918 a relevé le tarif général et donné aux communes une plus grande latitude pour majorer leur tarif d'octroi.

En dépit de la loi de 1918, le produit net a augmenté. De 290 millions, 582 en 1920, il est passé à 354,152 en 1921 et a atteint, en 1922, 414,133. Cet accroissement s'explique pour partie par la réduction des frais de perception tombés au cours de ces trois années, de 25,24 % à 21,34, puis à 17,32 %¹. La 3^e Sous-Commission de la Commission interministérielle de 1920 proposait même de simplifier les formalités d'approbation des délibérations municipales augmentant les tarifs ou allongeant la nomenclature des articles.

La loi du 13 août 1926 a adopté ces suggestions. Dans la

1. Sari. Exposé des motifs de la proposition de loi tendant à la réforme des finances des départements et des communes. *J. O.*, Sénat, séance du 30 mars 1925, annexe n° 203, p. 841.

limite du tarif général, les Conseils Municipaux peuvent, par délibération approuvée par le Préfet, augmenter ou proroger pour plus de cinq ans les taxes d'octroi, et par délibération exécutoire par elle-même, assujettir de nouveaux objets, proroger ou augmenter les taxes pour cinq ans, modifier le périmètre ou le règlement de l'octroi.

La même loi supprime la liaison nécessaire établie par la loi du 29 décembre 1897 entre la création de nouvelles taxes « de remplacement » et la suppression ou la réduction des droits d'octroi.

Issue des conclusions de la Sous-Commission des taxes (3^e Sous-Commission), traduites dans trois projets de loi condensés en un seul, la loi du 13 août 1926 a mis à la disposition des communes une série de 23 taxes.

Certaines de ces taxes étaient déjà prévues par des lois antérieures, notamment par la loi du 29 décembre 1897 ; mais l'adoption de celles-ci n'est plus réservée aux Communes à octroi et subordonnée à la réduction des droits d'octroi. D'autre part, la procédure d'autorisation est simplifiée.

Les départements sont les principaux bénéficiaires de la loi du 13 août 1926, car ils ne disposaient auparavant que de quelques taxes modiques. La loi de 1926 les autorise à établir 21 sur 23 des taxes qu'elle énumère, les deux autres ayant un objet exclusivement communal.

Malgré l'effort sérieux en vue d'accroître le champ de la fiscalité des collectivités secondaires, la loi du 13 août 1926 est loin de résoudre le problème des finances locales. Toutes les communes de France ne sont pas en mesure de bénéficier des taxes offertes, dont le plus grand nombre ont un caractère somptuaire. C'est seulement dans les villes de quelque importance que le rendement peut être sérieux.

Faute d'éléments imposables assez nombreux, les petites villes et les communes rurales ne sauraient utiliser ces taxes.

D'autre part, les grands centres ont déjà pratiqué la plupart des taxes énumérées à l'article 1^{er}, dont peu sont nouvelles ; dans la mesure où ces taxes étaient déjà perçues, la loi de 1926 n'apporte aux communes aucun surcroît de ressources.

Le rendement des taxes est d'ailleurs limité par des taux maxima ; pour les départements, moitié du maximum communal ; pour les communes, si une taxe frappe une matière déjà retenue par l'État, maximum du quart de la taxe d'État. Or sur 23 taxes, 10 jouaient déjà au profit de l'État. Parmi les autres, certaines se superposent à l'impôt foncier ou aux centimes locaux.

Ce tableau sommaire des recettes des départements et des communes montre l'effort persévérant des pouvoirs publics en vue de leur aménager de nouvelles ressources ; mais la création de fonds communs, l'augmentation des subventions et l'ouverture de taxes nouvelles n'ont été que des palliatifs insuffisants de la crise des finances locales. Ces mesures ne pouvaient avoir qu'une portée limitée, soit par les disponibilités de l'État, aux prises lui-même avec des difficultés financières, soit par l'impossibilité d'une répartition adéquate aux besoins des collectivités locales, soit par la matière imposable susceptible d'être atteinte après les prélèvements de l'État par les taxes de la loi de 1926. Elles n'ont apporté qu'un appoint de recettes insuffisant aux budgets des localités et ne correspondent qu'à une part relativement faible de l'augmentation de leurs dépenses.

III. — COMPLEXITÉ DU PROBLÈME DES FINANCES LOCALES

Le problème des finances locales n'est donc pas résolu. Cela tient à la complexité même de ce problème, que le Parlement n'a pas osé aborder dans son ensemble. Comme pour le budget général, il a couru au plus pressé : trouver immédiatement des ressources urgentes. Les lois du 25 juin 1920 et du 22 février 1924 ont d'abord créé des impôts nouveaux pour parer aux déficits du budget de l'État. C'est plus tard seulement que les pouvoirs publics se sont préoccupés d'agir sur l'autre face : les dépenses, d'abord par une politique d'amortissement (1926) et de conversion (1932) de la dette publique, puis par l'exécution d'un programme d'économies massives (décrets-lois de 1935).

La réforme des finances locales doit être, de même, examinée du côté des dépenses. Il importe de rechercher soit des économies à réaliser, soit, surtout, une plus logique répartition des dépenses entre les collectivités secondaires et l'État.

Enfin, du point de vue des recettes, le problème exige d'autres solutions que les mesures d'appoint adoptées jusqu'ici. En face des parts sur les fonds communs et les subventions, du produit des taxes, les centimes additionnels forment la masse principale des ressources qui alimentent les budgets départementaux et communaux, et la rigidité de leurs bases, impuissantes à adapter le rendement aux besoins croissants, est une des causes essentielles de la crise de ces budgets. Le problème des impositions locales est donc l'élément capital du problème des finances locales.

Plusieurs projets ou propositions de lois en ont cherché

la solution. La Commission Interministérielle de 1920 avait chargé une de ses Sous-Commissions de l'étudier d'une manière approfondie. Jusqu'ici, ces travaux n'ont pas abouti, par suite des difficultés du problème et de la diversité des réformes proposées. La solution provisoire adoptée par la loi du 31 juillet 1917 pour ajourner le problème est toujours en vigueur.

Il est urgent cependant que le législateur substitue au maintien d'un régime artificiel un statut fiscal définitif, qui, au nom de la stabilité, ne sacrifie pas les finances locales et apporte à leurs budgets les recettes productives et élastiques qui leur font défaut.

Parmi les nombreux projets et propositions de lois sur la réforme des finances locales, nous avons choisi pour objet de notre étude le « Projet de loi portant réforme des finances départementales et communales, présenté par M. Pierre Laval, président du Conseil, ministre de l'Intérieur, M. François Pietri, ministre du Budget, et M. Pierre-Étienne Flandin, ministre des Finances », déposé sur le bureau de la Chambre des Députés dans la deuxième séance du 30 mars 1931.

Ce projet embrasse dans son ensemble le problème des finances locales : dépenses, recettes, organisation budgétaire. Nous en retiendrons seulement la partie relative aux impositions.

Déposé en 1931, le projet Pietri-Flandin n'est pas venu en discussion devant les Chambres. Étudier un projet qui d'ores et déjà semble caduc, n'est-ce pas faire un travail de pure spéculation historique ? Cette objection ne nous a pas paru devoir être retenue à l'heure où, précisément, le Gouvernement envisage la réforme des impositions locales. Les grandes lignes, l'esprit de son projet sont

encore inconnus. Aussi pensons-nous qu'il est opportun d'exposer et d'apprécier un projet qui demeure le plus récent et a eu au moins l'avantage de venir après beaucoup d'autres suggestions. Les auteurs ont eu le mérite de tenir compte d'une expérience doctrinale et budgétaire d'un quart de siècle et leurs conclusions sont dignes de retenir l'attention de tout gouvernement soucieux de résoudre un problème délicat et complexe posé depuis longtemps déjà.

CHAPITRE PREMIER

EXPOSÉ CRITIQUE DU RÉGIME ACTUEL PRINCIPAUX FICTIFS ET CENTIMES

SECTION I. — Le régime des centimes additionnels aux quatre contributions directes.

Dans le système des quatre contributions directes institué par la Révolution, le montant de l'impôt, résultant de l'application du tarif ou du centime le franc aux bases imposables, formait le principal de l'impôt, perçu au profit de l'État. Sur le principal se greffaient des centimes additionnels, à raison d'un ou de plusieurs par franc de principal, dont certains constituaient une part importante des ressources des départements et des communes.

Tous les centimes communaux portaient sur les quatre contributions, sauf les centimes ordinaires, calculés sur l'impôt foncier, et les centimes pour frais de renouvellement et de conservation du cadastre, portant sur la contribution foncière des propriétés non bâties.

Les centimes départementaux portaient sur les quatre contributions, à l'exception de 25 centimes sur la contribution foncière et la contribution mobilière, et des centimes de confection ou révision du cadastre.

Le régime des centimes additionnels qui liait, étroite-

ment les budgets locaux à l'impôt d'État, était en harmonie avec la centralisation administrative instaurée sous le Consulat, à la suite de l'expérience malheureuse de libertés locales tentée au début de la Révolution. Les budgets des départements et des communes n'avaient qu'un semblant d'autonomie : ils étaient repris dans le budget général soit purement et simplement, soit, à partir de 1862, sous la rubrique de : Budget sur ressources spéciales.

C'est seulement en 1892 que la suppression de cette rubrique a conféré l'autonomie aux budgets locaux. Les lois du 8 août 1871 et du 5 avril 1884 avaient desserré la tutelle du pouvoir central et accordé aux autorités départementales et communales plus d'attributions et plus de pouvoirs.

Le système des centimes additionnels a cependant été maintenu sous le régime de l'autonomie des budgets locaux et de la décentralisation. Il apparaît comme un anachronisme incompatible avec la reconnaissance des libertés régionales et municipales. A l'indépendance de l'action doit correspondre l'indépendance des moyens.

D'autre part, le rôle administratif et économique du département et de la commune s'est considérablement développé. Des recettes greffées sur les impôts d'État manquent de l'élasticité nécessaire à ce surcroît d'activité et les autorités locales n'ont pas le pouvoir de les adapter à leurs besoins.

Enfin le lien de subordination des recettes locales aux impôts d'État était un obstacle à toute modification du système fiscal, susceptible d'entraîner des répercussions fâcheuses sur les budgets des départements et des communes. La considération de stabilité a paru décisive : elle explique la politique fiscale suivie depuis 1890. A chaque

fois — et ceci depuis un demi-siècle (depuis 1890) — qu'il a été donné au Parlement d'accorder la sanction de son vote à une loi fiscale, il s'est trouvé d'accord avec le Gouvernement pour limiter les répercussions que pourraient avoir les nouveaux textes sur l'assiette des centimes additionnels. Maintenir aux centimes un rendement stable, mettre les budgets locaux à l'abri de tout aléa, ne point bouleverser les habitudes des assemblées ni les règles de la tutelle administrative, répartir équitablement la charge fiscale entre les redevables de chacune des vieilles contributions, tels ont été les principes directeurs sur lesquels ont été fondées, jusqu'à ces derniers mois, les réformes de la fiscalité directe locale ou son adaptation aux nouvelles conditions économiques ¹.

SECTION II. — La politique des principaux fictifs.

Cette politique peut se résumer en quelques mots : maintien du système ancien pour les impositions locales laissées à l'abri des répercussions normales des réformes introduites dans la fiscalité de l'État.

Cette politique est inaugurée par la loi du 8 août 1890 ; le Parlement la poursuit avec une logique tenace dans les lois du 29 mars 1914, du 31 juillet 1917, du 31 décembre 1921, du 13 juillet 1925 et du 16 avril 1930.

Ces dispositions creusent un fossé de plus en plus profond entre les impôts d'État et les centimes locaux. Il faut se garder d'en conclure que ceux-ci acquièrent leur autonomie, ils demeurent des centimes, donc continuent à dépendre d'un principal ; mais la notion du principal

1. Pietri et Flandin. Exposé des motifs, *loc. cit.*, p. 66.

fictif apparaît, les centimes se greffent désormais sur l'ancien principal des impôts d'État, théoriquement, artificiellement maintenu comme support de leur calcul.

A ce changement, les recettes locales n'ont pas gagné leur indépendance ; elles ont perdu encore plus de leur souplesse, comme nous allons le voir en analysant leur nouveau régime.

SECTION III. — Les principaux fictifs dans l'impôt foncier.

§ 1. — IMPOT FONCIER BATI : LOI DU 8 AOUT 1890.

La notion du principal fictif apparaît pour la première fois dans la loi du 8 août 1890. Préoccupé de faire disparaître les inégalités flagrantes résultant du système de la répartition, le législateur, après divers essais infructueux, se décide à une mesure radicale : il transforme l'impôt foncier des propriétés bâties, impôt de répartition, en impôt de quotité. Désormais les propriétaires acquittent un impôt uniforme de 3,20 % sur le revenu net de leurs bâtiments. Auparavant le centime le franc de la contribution foncière, résultant des opérations de la répartition, variait de 0,97 à 5,30 % pour les départements, de 0,78 à 5,87 %, pour les arrondissements, de 0,15 à 42,21 % pour les communes. La logique et l'équité auraient exigé l'abandon intégral des résultats de la répartition, pour les départements et les communes comme pour l'État. Mais cette mesure eût apporté une perturbation profonde dans les budgets locaux. Les centimes départementaux se calculaient sur le principal de répartition, c'est-à-dire sur l'application aux revenus fonciers d'un taux variant entre 0,97 et 5,30 % ; les centimes communaux, d'après

un taux allant de 0,15 à 42,21 %. Si l'on avait pris pour base de centimes additionnels locaux le nouveau tarif, de quotité, leur produit aurait d'un seul coup augmenté dans les localités où le centime le franc était inférieur, diminué, dans celles où il était supérieur.

D'autre part, suivant que leurs immeubles se trouvaient situés dans telle ou telle localité, les propriétaires auraient subi une augmentation de charges locales ou bénéficié d'une diminution. Résultat sans doute équitable, mais qui eût déplacé la proportion relative des impositions locales supportées par les propriétaires, les locataires et les patentés.

Pour éviter ces perturbations et conserver aux ressources locales le maximum de stabilité, la loi du 8 août 1890 a tout simplement décidé de ne pas appliquer aux centimes locaux la réforme de l'impôt foncier. A l'égard des départements et des communes, l'impôt foncier des propriétés bâties, devenu pour l'État, impôt de quotité, demeure impôt de répartition.

Aux termes de l'article 26 : « Pour le calcul du produit total des centimes départementaux et communaux à imposer dans les rôles de chaque année, en ce qui concerne la contribution foncière (propriétés bâties et propriétés non bâties), on prendra pour base le montant du principal inscrit aux rôles de 1890 en tenant compte toutefois des mouvements de la matière imposable. La part du produit total afférente à ce dernier principal sera répartie entre les contribuables en raison du principal de leurs cotisations individuelles, telles qu'elles auront été réglées en vertu de la présente loi.

« Il sera ainsi procédé jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné par une disposition législative spéciale. »

Il y a désormais deux principaux pour l'impôt foncier des propriétés bâties : 1° le principal réel, perçu par l'État, est le produit de l'impôt (3,20 %) par le revenu net ; il sert de base (jusqu'en 1917) au calcul des centimes généraux.

2° Le principal fictif sert de base au calcul des centimes locaux : c'est le contingent qui aurait été formé pour 1891 suivant les règles antérieures ; il sera conservé pour toutes les années suivantes, modifié seulement en raison des constructions nouvelles et des démolitions.

Indépendamment de sa grande complexité, le maintien du régime antérieur dans le domaine local laissait subsister une double inégalité : entre les départements, les communes et les contribuables, inégalités constatées dans l'application des opérations de répartition ; entre les propriétés bâties et les propriétés non bâties ; par suite du principe de la fixité des évaluations cadastrales, les augmentations du revenu foncier n'influaient pas sur le contingent ; comme la propriété bâtie avait bénéficié d'une ascension plus rapide que la propriété non bâtie, celle-ci supportait proportionnellement aux revenus une charge plus lourde que la propriété bâtie.

§ 2. — IMPOT FONCIER NON BATI ET IMPOT FONCIER BATI :
LOI DU 29 MARS 1914.

La loi du 29 mars 1914 complète la réforme de l'impôt foncier : elle le transforme en impôt de quotité pour les propriétés non bâties. Mais, toujours sous les mêmes préoccupations de stabilité des budgets locaux, elle les exclut de cette réforme, et elle étend aux centimes additionnels départementaux et communaux sur les propriétés non bâties le système des principaux fictifs que la loi du

8 août 1890 avait provisoirement appliqué aux propriétés bâties.

Toutefois, en vue de remédier aux inégalités reprochées à l'impôt foncier, la loi du 29 mars 1914 établit une combinaison qui réalise la péréquation des charges locales, d'une part, entre toutes les communes d'un même département, d'autre part entre la propriété bâtie et la propriété non bâtie.

Aux termes de l'article 26 de la loi du 29 mars 1914 : « les principaux qui serviront de base annuellement, à partir de 1915, au calcul du produit total, par commune, des centimes départementaux additionnels à la contribution foncière des propriétés bâties et des propriétés non bâties seront formés en appliquant au montant total des revenus imposables une proportion uniforme pour toutes les communes du même département ; cette proportion sera la proportion moyenne existant pour l'ensemble des communes de chaque département et pour l'ensemble des deux contributions entre les principaux qui, d'après les dispositions en vigueur antérieurement à la présente loi, auraient servi de base en 1915 au calcul du produit des impositions locales et le montant correspondant des revenus imposables effectivement compris dans les rôles généraux de la même année.

« Le produit total des centimes communaux additionnels à la contribution foncière sera dans chaque commune calculé d'après les principaux utilisés pour le calcul du produit total des centimes départementaux par application de l'alinéa précédent. »

Pour traduire en termes plus clairs ces dispositions compliquées : en 1914 on a totalisé dans chaque département, les principaux fictifs, résultant pour 1915 de la législation antérieure, des deux contributions foncières pour

toutes les communes — puis les revenus imposables bâtis et non bâtis de toutes les communes. On a ensuite divisé le premier total par le second. Le quotient a déterminé la proportion uniforme qui sera désormais appliquée, une fois pour toutes, pour toutes les communes du département aux revenus fonciers bâtis ou non bâtis, en vue de dégager chaque année le principal fictif de chacune des deux contributions foncières.

Pour déterminer les principaux fictifs départementaux ou communaux, il suffit de multiplier par cette proportion uniforme le montant total des revenus cadastraux, bâtis et non bâtis, imposables, du département ou de la commune.

Les résultats de la loi du 29 mars 1914 ont été les suivants :

1° Péréquation de l'impôt foncier entre toutes les communes d'un même département. Les inégalités de la répartition ne subsistent qu'entre les départements ;

2° Péréquation de l'impôt foncier des propriétés bâties et des propriétés non bâties, entraînant une augmentation de charge pour les propriétés bâties. Aussi la loi de 1914 réservait-elle aux Conseils généraux la faculté de réaliser la réforme par étapes, en dix années au maximum ;

3° Le principal fictif est le produit de la proportion uniforme par le montant des revenus imposables compris chaque année dans les rôles généraux. L'invariabilité de la proportion donne au principal la rigidité, mais il suit désormais les fluctuations en valeur de la matière imposable ; le revenu cadastral n'est plus immuable, il est tenu à jour par des révisions périodiques des évaluations.

§ 3. — LA LOI DU 19 JUILLET 1925, ARTICLE 1^{er}.

Toutefois ce dernier résultat voulu par le législateur de 1914 n'a pas joué jusqu'à présent. Par suite des perturbations causées par la guerre et la dépréciation monétaire, la législation a réglementé par une série de dispositions la hausse des loyers et des fermages. Les mouvements anormaux et irréguliers des prix de location ont retardé jusqu'en 1924-1925 la révision décennale des évaluations des propriétés bâties qui aurait dû être effectuée en 1920.

Les contingents fictifs ont donc été établis jusqu'en 1925, d'après les revenus nets évalués en 1910 (propriétés bâties), en 1912-1913 (propriétés non bâties). Ils n'ont pas bénéficié de la hausse des loyers constatée après la guerre.

La révision de 1924-1925 a fait apparaître une augmentation considérable des revenus cadastraux bâtis. Le produit des rôles généraux de l'impôt foncier, la part de l'État, a accusé, à partir de 1926, un important accroissement. Les collectivités locales auraient dû participer au bénéfice de la révision, leurs principaux étant calculés en fonction des revenus cadastraux. Une disposition de la loi du 19 juillet 1925 les en a privées.

L'application du mécanisme prévu par l'article 26 de la loi du 29 mars 1914 aurait entraîné, en effet, sur les budgets locaux plusieurs répercussions, que le législateur de 1925 a voulu éviter. La loi du 13 juillet 1925 limitait à la propriété bâtie la révision ordonnée par la loi du 22 mars 1924. Si l'on avait appliqué la proportion définie par l'article 26 aux résultats de la révision, le principal fictif de la propriété bâtie aurait grossi en proportion de la hausse des évaluations, tandis que le principal de la propriété bâtie aurait continué d'être calculé sur des évaluations anciennes.

L'équilibre de la répartition des charges fiscales entre les bâtiments et les terres, réalisé par la loi de 1914, aurait été rompu.

D'autre part, le principal fictif des autres contributions directes n'étant pas modifié par la révision, la propriété bâtie aurait été surchargée par rapport à la contribution mobilière et à la patente.

Enfin il aurait fallu diminuer le nombre de centimes nécessaires pour obtenir un produit déterminé, d'où perturbation dans les habitudes des assemblées locales.

Pour prévenir ces conséquences, la loi du 19 juillet 1925 a adopté une mesure qui accuse une fois de plus le divorce entre l'impôt foncier d'État et les centimes fonciers locaux ; par un nouveau procédé de calcul du contingent fictif de la propriété bâtie, elle a neutralisé dans le domaine local les résultats de la révision.

L'article 1^{er} de la loi du 19 juillet 1925 dispose : « A partir de 1926, le principal fictif qui, dans chaque commune, servira de base au calcul du produit total des centimes départementaux et communaux additionnels à la contribution foncière des propriétés bâties sera formé en appliquant au montant des revenus imposables la proportion existant, pour l'ensemble du département, entre le montant des principaux fictifs déterminés pour l'année 1926, conformément à l'article 26 de la loi du 29 mars 1914, mais sans tenir compte du résultat de la révision des évaluations et le montant correspondant des nouveaux revenus imposables. » Le nouveau facteur introduit dans le calcul du principal fictif a pour résultat d'éliminer le facteur : revenus réévalués et de lui substituer le facteur : revenus non réévalués, c'est-à-dire de maintenir inchangé le principal fictif avant révision.

Le contingent départemental a donc été privé des avantages de la révision, et ce résultat a été voulu.

Le contingent communal, établi par répartition entre les communes du contingent départemental au prorata du revenu net cadastral total de chaque commune, est susceptible d'être affecté par la révision foncière, mais dans une mesure très atténuée. Dans les communes où le revenu cadastral, après révision a augmenté dans la même proportion que pour l'ensemble du département, le principal fictif ne change pas. Si l'augmentation du revenu cadastral est proportionnellement plus faible que pour l'ensemble du département, la révision foncière entraîne une diminution du principal fictif communal, mais inférieure en proportion à l'augmentation du revenu cadastral.

Enfin, lorsque l'augmentation du revenu cadastral d'une commune est plus forte proportionnellement que dans l'ensemble du département, le principal fictif de cette commune augmente, mais dans une proportion beaucoup moindre que les revenus cadastraux.

§ 4. — LA LOI DU 16 AVRIL 1930, ARTICLE 3

La révision des évaluations des propriétés non bâties, prescrite par la loi du 22 mars 1924, fut suspendue, à peine commencée, par la loi du 13 juillet 1925, par suite des protestations des associations agricoles contre la méthode simplifiée du réajustement des tarifs d'évaluation. La loi du 16 avril 1930 en a ordonné la reprise, pour les résultats en être appliqués aux rôles de 1936.

A l'heure actuelle, les opérations sont loin d'être terminées et l'on ne prévoit pas leur achèvement avant 1940.

L'État n'a pas attendu les résultats de cette révision

pour tirer bénéfice de la hausse de fait constatée dans le revenu des propriétés non bâties. Les revenus cadastraux sont encore ceux qui résultaient des évaluations exceptionnelles faites de 1909 à 1913, mais le décret du 3 août 1926 les a majorés de 75 % pour le calcul de l'impôt foncier. La loi du 16 avril 1930 a abaissé la majoration à 50 %.

Les contingents locaux de la propriété non bâtie demeurent au contraire calculés sur les évaluations nettement insuffisantes de 1909-1913. L'achèvement de la révision des évaluations des propriétés non bâties ne peut d'ailleurs laisser espérer aux collectivités secondaires l'accroissement de ces principaux. Après cette révision les principaux bâtis comme les principaux non bâtis demeureront immuablement calculés sur les revenus d'avant révision. L'article 3 de la loi du 16 avril 1930 le spécifie formellement : « Les résultats de la révision serviront de base à l'impôt (d'État) pour toutes les communes à partir de l'année 1936..., à compter de la même date, le produit des impositions départementales et communales afférentes à la contribution foncière des propriétés non bâties sera calculé suivant la règle fixée en matière de contribution foncière des propriétés bâties par l'article 1^{er} de la loi du 19 juillet 1925. »

Ainsi, l'État se réserve le bénéfice de la révision ; il en escompte même les résultats pour la propriété non bâtie. Au contraire, il le refuse aux départements et aux communes, non seulement pour ne pas rompre l'équilibre entre les charges de la propriété bâtie et celles de la propriété non bâtie, puisque la situation sera la même après la révision des évaluations des terres, mais dans un souci de stabilité des budgets locaux, d'équilibre entre les charges des diverses catégories de contribuables. Les pouvoirs

publics poursuivent ainsi leur politique à l'égard de la fiscalité locale avec une parfaite continuité de vues, mais le principe de la stabilité qui l'inspire condamne les départements et les communes à percevoir des recettes immuables, en dépit des progrès réels de la matière imposable.

§ 5. — RÉSULTATS DES PRINCIPAUX FICTIFS
DE L'IMPÔT FONCIER

La politique des principaux fictifs a été fâcheuse pour les collectivités locales à un autre point de vue. Les principaux fictifs sont le produit des revenus cadastraux par le centime le franc. En arrêtant les chiffres aux contingents de 1891, pour la propriété bâtie, et de 1915 pour la propriété non bâtie, le législateur a privé ces collectivités, non seulement de la hausse ultérieure des revenus fonciers, mais de l'élévation du taux de l'impôt foncier d'État. Si, comme dans le régime antérieur, les centimes départementaux et communaux avaient continué de dépendre des principaux réels, les budgets locaux auraient profité de l'accroissement de ces principaux, du fait de la révision des évaluations et du fait des changements successifs de tarifs, de 3,20 % jusqu'à 18 %.

La perte en principal subie de ce double chef a été évaluée pour le département de la Seine par MM. François Latour et Georges Delavenne, rapporteurs généraux des budgets de la Ville de Paris et du département de la Seine, dans le tableau suivant ¹.

1. Rapport n° 414, p. 14 et suiv.

ANNÉES	PRINCIPAL RÉEL.	PRINCIPAL FICTIF.	DIFFÉRENCE	NOMBRE
			en plus du principal réel sur le principal fictif.	de centimes départementaux ordinaires et extraordinaires.
	francs.	francs.	francs.	fr. c.
1891 . . .	21.185.170	18.323.312	2.861.858	45,20
1893 . . .	21.513.119	18.733.092	2.780.027	49,20
1895 . . .	22.077.095	19.229.846	2.847.249	49 »
1897 . . .	22.695.426	19.743.057	2.951.869	49 »
1899 . . .	23.241.483	20.188.298	3.053.185	49 »
1901 . . .	23.573.449	20.758.422	2.815.027	49 »
1903 . . .	24.526.530	21.357.877	3.168.653	50 »
1905 . . .	25.134.640	21.888.065	3.246.575	51,65
1907 . . .	25.830.643	22.465.687	3.364.956	57,50
1909 . . .	26.560.881	22.970.249	3.590.632	62 »
1911 . . .	28.440.906	23.598.617	4.842.289	62,60
1913 . . .	29.134.165	24.166.848	4.967.317	62,80
1915 . . .	38.520.747	25.057.880	13.462.867	65,50
1917 . . .	40.477.625	26.322.131	14.155.494	66 »
1918 . . .	50.832.907	26.447.377	24.385.530	80,50
1919 . . .	51.174.198	26.620.467	24.553.731	83,80
1920 . . .	103.035.257	26.792.995	76.242.262	113,80
1921 . . .	103.656.496	26.951.821	76.704.675	168,50
1922 . . .	104.434.060	27.158.097	77.275.963	203,20
1923 . . .	105.428.852	27.423.196	78.005.666	203,20

On remarquera l'accentuation de l'écart entre le principal réel et le principal fictif en 1915, 1918 et 1920 ; ce sont les années où ont été appliqués les relèvements du taux de la contribution foncière d'État. Ces écarts ne résultent plus seulement de l'application de deux régimes distincts, mais surtout de l'aggravation répétée de l'un de ces régimes, aggravation dont les budgets locaux auraient cependant bénéficié.

Toutefois on peut assez exactement apprécier la moins-value des recettes résultant pour le département de la Seine du régime des principaux fictifs de la contribution foncière, en considérant les chiffres de la période de 1891 à 1915. Le taux de l'impôt d'État reste fixé à 3,20 %.

La moins-value résultant de l'application des principaux fictifs a eu pour conséquence directe l'augmentation des

centimes, dont nous exposerons plus loin la portée limitée et les inconvénients.

**SECTION IV. — Le principal fictif
de la contribution mobilière.**

§ 1. — LOI DU 31 JUILLET 1917, ARTICLE 44

La loi du 31 juillet 1917 a abrogé la contribution des portes et fenêtres, la contribution personnelle mobilière et la contribution des patentes. Avec leur disparition, les centimes additionnels locaux établis sur le principal de ces impôts perdaient leur support. Dans l'impossibilité d'appliquer sans de profondes transformations le nouveau système d'impôts d'État aux collectivités locales, le législateur a ajourné la réforme de leurs impositions. Il s'est borné à emprunter à la loi du 8 août 1890 la méthode qu'elle avait consacrée à titre provisoire. L'article 44 de la loi du 31 juillet 1917 maintient provisoirement le régime des centimes établis sur ces impôts au profit des départements et des communes. Le principal de ces impôts ayant disparu avec l'institution du système d'impôts sur les revenus, ces centimes seront calculés sur la base des principaux fictifs.

La contribution mobilière demeure un impôt de répartition dans le domaine local. Les centimes continueront d'être calculés sur les principaux réels de 1917, maintenus à titre de principaux fictifs, et modifiés annuellement en raison des mouvements de la matière imposable. Conformément à la loi du 3 août 1844, le contingent était « diminué des cotisations en principal dues pour les maisons démolies » et « augmenté du vingtième de la valeur

locative des constructions nouvelles ». L'augmentation était effectuée à partir de l'année où les constructions nouvelles devenaient normalement imposables à la contribution foncière, c'est-à-dire, d'après la loi du 8 août 1890, la troisième année suivant celle de leur achèvement.

§ 2. — LOI DU 19 JUILLET 1925

Depuis la loi du 19 juillet 1925 (art. 2), « le principal fictif sera, dès l'année qui suivra celle de la constatation des changements, diminué ou augmenté proportionnellement à la valeur locative cadastrale des maisons démolies ou nouvellement construites ».

Avant 1926, le contingent fictif mobilier n'était donc augmenté qu'avec un retard de deux années. Depuis 1926, il est modifié dès l'année qui suit la constatation des changements, et d'après les valeurs locatives cadastrales. Il tient donc compte, à la différence des principaux fictifs fonciers, de la hausse des loyers d'habitation constatée au cours de la révision des évaluations de 1925, mais non pas de la hausse ultérieure ; les valeurs locatives cadastrales demeurent en effet immuables jusqu'à la prochaine révision et sont déterminées à la date de 1925 pour les constructions nouvelles.

Toutefois, « de même que pour l'impôt foncier, et pour les mêmes raisons, la modification annuelle des principaux fictifs communaux est faite de manière à maintenir un rapport aussi fixe que possible entre le contingent communal et la somme des valeurs locatives. Ce rapport étant en général très faible, les variations de la matière imposable sont fort atténuées et la valeur du centime ne varie que fort peu ¹ ».

1. Pietri et Flandin. Exposé des motifs précité, p. 68.

Le principal fictif départemental est égal au total des principaux fictifs de chaque commune pour l'année précédente.

Le principal fictif continue à être un principal de répartition. On procède à une double répartition :

1^o Répartition du montant des centimes départementaux correspondant au principal fictif départemental, au prorata des principaux fictifs communaux ;

2^o Répartition du produit des centimes départementaux et des centimes communaux correspondant à chaque principal fictif communal, au prorata du loyer matriciel de chaque contribuable.

SECTION V. — Le principal fictif de la contribution des portes et fenêtres.

§ 1. — LOI DU 31 JUILLET 1917

La loi du 31 juillet 1917 avait aussi maintenu la contribution des portes et fenêtres, comme impôt de répartition local ; le principal réel de l'année 1917 devait être conservé comme principal fictif, modifié chaque année suivant les dispositions de la loi du 17 août 1835 en vue de tenir compte des mouvements de la matière imposable.

§ 2. — LOI DU 19 JUILLET 1925. — RATTACHEMENT A LA MOBILIÈRE ET A LA PATENTE

La loi du 19 juillet 1925 a supprimé, à partir de 1926, la contribution des portes et fenêtres qui survivait depuis 1918 comme impôt local. Elle a réparti le principal fictif de cette contribution, dans chaque département,

entre les principaux fictifs de la contribution mobilière et de la patente, au prorata des valeurs locatives cadastrales assignées, en 1925, aux locaux d'habitation d'une part, aux locaux professionnels d'autre part.

La première somme ainsi obtenue a été ajoutée, une fois pour toutes, au principal fictif de la contribution mobilière, qui est, elle aussi, un impôt de répartition.

La seconde somme a été ajoutée au principal fictif en 1925 de la patente, mais, chaque année, on multiplie ce principal fictif par un coefficient, destiné à rendre constant le pourcentage de majoration applicable au principal de la patente, du fait de l'adjonction de ce nouvel élément. Le coefficient calculé pour chaque département, une fois pour toutes, en 1925, est égal au rapport entre le total du principal fictif de 1925 et de la part du principal fictif de la contribution des portes et fenêtres de 1925 affecté à la patente, et le principal fictif de 1925.

La contribution mobilière et la contribution des portes et fenêtres ayant toujours été des impôts de répartition, n'ont jamais subi, comme l'impôt foncier, l'application concurrente d'un principal réel et d'un principal fictif. Il n'est donc pas possible de comparer à leur égard le mouvement des principaux fictifs à celui des principaux réels de quotité. Toutefois le tableau des principaux successifs dressé par MM. Latour et Delavenne pour le département de la Seine est assez instructif.

On se rend compte, d'après ce tableau, que, depuis 1918, date d'entrée en vigueur de la loi du 31 juillet 1917, le produit des principaux fictifs croît d'une façon moins sensible que ne le faisait le produit des principaux réels ¹.

1. Rapport précité de MM. Latour et Delavenne, n° 114.

ANNÉES	PERSONNELLE	PORTES
	MOBILIÈRE.	ET FENÊTRES.
	francs.	francs.
1900.	16.883.332	8.792.278
1902.	18.797.868	8.981.498
1904.	18.208.491	9.359.585
1906.	18.973.320	9.600.981
1908.	19.649.482	9.933.457
1910.	20.286.242	10.144.370
1912.	21.028.302	10.368.912
1914.	22.003.367	10.764.844
1916.	23.754.624	10.992.324
1918.	24.674.741	11.071.736
1920.	24.971.204	11.141.752
1922.	25.238.885	11.376.205
1923.	25.618.948	11.456.143

On peut ajouter que ce ralentissement dans l'augmentation est d'autant plus significatif qu'il coïncide avec une période de hausse des loyers. Les valeurs cadastrales des constructions nouvelles qui entrent en augmentation du contingent fictif sont, il est vrai, les valeurs cotisables à l'impôt foncier, c'est-à-dire ramenées à celles de la révision de 1910. Mais cela démontre que, pour ces immeubles, comme pour les constructions anciennes, le principal fictif ne tient pas compte des fluctuations dans la valeur de la matière imposable.

SECTION VI. — Le principal fictif de la contribution des patentes.

La contribution des patentes a subi le sort de la contribution personnelle mobilière et de la contribution des portes et fenêtres. La loi du 31 juillet 1917 l'a supprimée comme impôt d'État, et a maintenu les centimes additionnels locaux avec le support d'un principal fictif.

§ 1. — SON CARACTÈRE RÉEL

Mais, seule des contributions maintenues sous le régime des principaux fictifs, la contribution des patentes était un impôt de quotité. Ce caractère propre suffit à donner à son principal fictif une physionomie particulière, fort différente de celle des principaux fictifs des autres contributions.

Les principaux fictifs de l'impôt foncier, de la contribution mobilière, de l'impôt des portes et fenêtres, ce sont les anciens contingents de répartition, maintenus par les lois de 1890, de 1914 et de 1917. Or ces contingents, empiriquement répartis à l'origine, sous la Révolution, entre les départements, accusaient dans la distribution entre les diverses collectivités de la hiérarchie administrative, de flagrantes inégalités, que les lois de 1835 et de 1844, les dégrèvements massifs accordés aux départements les plus imposés, n'avaient pas réussi à redresser. Le contingent foncier ne suivait pas, et les contingents de la mobilière et des portes et fenêtres suivaient d'assez loin les mouvements en valeur de la matière imposable.

Ce sont ces contingents, viciés par l'inégalité et l'immuabilité, que les lois de 1890, 1914 et 1917 ont consacrés à titre fictif et immuable ; les centimes sont encore actuellement calculés d'après les contingents fonciers de 1891 et de 1915 ; sur les contingents mobilière et portes et fenêtres de 1917. La loi du 29 mars 1914 a réalisé une certaine péréquation de l'impôt foncier, mais les lois du 19 juillet 1925 et du 30 avril 1930 ont neutralisé l'effet des révisions foncières, et la loi du 19 juillet 1925 n'a pas sensiblement accru le contingent mobilier.

Le principal de la patente est fictif, depuis la loi du 31 juillet 1917, parce qu'il cesse d'être perçu pour le compte de l'État ; mais principal de quotité, il a conservé le caractère de réalité, la mobilité, qui le différenciaient des autres principaux avant 1917.

§ 2. — SA MOBILITÉ

Le principal de la patente est formé de l'application des droits du tarif aux signes extérieurs. Ces signes retiennent les professions envisagées dans leur nature, dans les manifestations extérieures de leur exploitation, leur personnel, leur outillage, leurs locaux, leurs formes juridiques ou commerciales, la population des communes où elles sont exercées. Ce sont là des faits réels. La patente suivait ainsi, dès son origine, le développement du commerce et de l'industrie manifesté par les indices retenus ; le principal avait grossi avec le nombre des établissements, l'extension de l'outillage ou du personnel, l'agrandissement des locaux ou la hausse des loyers. Il n'était pas vicié par l'empirisme originel, les inégalités, l'immutabilité.

La réforme de 1917 ne lui a pas fait perdre ses avantages : base fictive des centimes, il les leur transmet. Chaque année les contrôleurs, assistés des répartiteurs, continuent de recenser les éléments d'imposition à la patente, les indices, les faits réels et mobiles qui entrent dans la formation du principal. Le principal de la patente a donc conservé sa réalité, sa mobilité, sa faculté d'adaptation aux fluctuations de la matière imposable.

Sa mobilité apparaît particulièrement frappante dans les éléments d'imposition qui rapprochent la patente de la contribution foncière et de la contribution mobilière : les

valeurs locatives des locaux occupés. Les principaux fictifs de la contribution foncière et de la contribution mobilière tiennent compte des valeurs locatives cadastrales, forfaitaires dans une large mesure et immuables entre deux révisions ; les principaux fonciers ne sont pas affectés par la hausse des loyers depuis la guerre. Le principal de la patente s'est, au contraire, toujours exactement modelé sur les loyers réels des locaux professionnels et, jusqu'au 1^{er} janvier 1935, des locaux d'habitation.

La mobilité du principal de la patente se manifeste dans la progression constante, très caractéristique si on la compare à la stagnation du principal foncier et à la lente augmentation du principal mobilier.

Voici, d'après le rapport de MM. François Latour et Delavenne, le tableau du principal de la patente dans le département de la Seine, de 1900 à 1923.

ANNÉES	PATENTES
	Rôle primitif.
	francs.
1900.	29.219.681
1902.	29.900.818
1904.	30.689.877
1906.	32.254.410
1908.	34.476.594
1910.	36.579.220
1911.	37.815.182
1912.	39.389.581
1914.	44.104.617
1916.	36.759.315
1918.	41.214.004
1920.	50.406.396
1922.	61.129.893
1923.	66.285.481

§ 3. — RÉSERVE A LA MOBILITÉ

La mobilité du principal de la patente depuis la guerre appelle cependant quelques réserves : la loi du 19 juil-

let 1925, en reportant sur la patente une part du principal de la contribution des portes et fenêtres, a introduit dans son principal fictif un élément imprégné de fictivité.

D'autre part, le taux des droits n'a pas été modifié depuis la loi du 15 juillet 1880. Les droits établis *ad valorem* ont suivi les mouvements des valeurs imposables, les fluctuations des prix, notamment les droits appliqués au montant des marchés de travaux publics ou de fournitures, au prix de concession de ferme ou d'adjudication de droits à percevoir (sur les marchés, abattoirs, etc...) et le droit proportionnel sur les valeurs locatives. Si le produit de ces droits se traduit, bien que leur tarif n'ait pas été élevé depuis 1880, en augmentation du principal fictif de la patente, c'est parce qu'il frappe *ad valorem* des éléments dont la valeur a été artificiellement grossie par la dépréciation monétaire. Son action a d'ailleurs été limitée par la législation sur les loyers, surtout pour le droit proportionnel frappant les locaux d'habitation. Le droit fixe et les taxes variables, droits spécifiques, même établis sur des éléments qui n'offrent pas la même élasticité et étrangers aux fluctuations de la monnaie, ont perdu la signification qu'ils avaient en 1880 et ont cessé de contribuer d'une manière appréciable à l'augmentation du principal fictif.

Cette remarque explique pourquoi le principal fictif de la patente, bien qu'il ait progressé beaucoup plus que ceux des autres contributions, n'a pas atteint le niveau de la dépréciation du franc : l'action des droits *ad valorem* a été contrebalancée d'une part par la législation sur les loyers, d'autre part, par l'amenuisement de fait des droits spécifiques.

SECTION VII. — Évolution comparée des principaux fictifs.

§ 1. — TABLEAU STATISTIQUE

L'évolution comparée des principaux fictifs peut se résumer dans le tableau suivant ¹ :

ANNÉES	FONCIÈRE bâtie.	FONCIÈRE non bâtie.	MOBILIÈRE	PORTES et fenêtres.	PATENTE
1913	80.915.580	120.080.370	83.151.371	54.263.187	117.913.018
1925	124.789.512	86.994.488	92.144.146	56.293.691	211.054.431
1926	125.445.469	86.971.669	127.887.641	»	276.719.135
1927	127.385.051	86.937.701	137.153.886	»	315.262.805
1928	129.269.559	87.117.166	141.498.734	»	343.379.820
1929	130.864.664	86.868.153	145.501.438	»	357.660.725

De ces données statistiques se dégagent des constatations qui permettent de porter des conclusions sur la valeur du système des principaux fictifs.

§ 2. — PRINCIPAUX FICTIFS DE L'IMPÔT FONCIER

La réforme de l'impôt foncier réalisée par la loi du 29 mars 1914 a eu pour conséquence de déplacer une forte part de la charge fiscale de la propriété non bâtie vers la propriété bâtie. Ce déplacement explique l'augmentation brusque de 33 millions du principal fictif de l'impôt foncier bâti et la diminution correspondante du principal fictif de l'impôt foncier non bâti.

La péréquation des deux contributions foncières une fois réalisée, le principal fictif est resté sensiblement constant pour les propriétés non bâties : l'écart entre 1913

1. Pietri et Flandin. Exposé des motifs, p. 68.

et 1929 (compte tenu de la diminution résultant de la loi de 1914) n'a jamais dépassé quelques centaines de mille francs sur un montant oscillant autour de 87 millions de francs. Les revenus cadastraux de la terre sont restés fixés pour les impositions locales aux chiffres de l'évaluation de 1909 à 1913.

Le principal fictif de l'impôt foncier bâti accuse de 1925 à 1929 une augmentation d'environ 6 millions ; de 1913 à 1929, compte tenu de l'accroissement de 33 millions résultant de la péréquation de 1914, l'accroissement n'atteint pas 17 millions, soit environ 15 %. Il représente l'appoint apporté par les constructions nouvelles. Le maintien des évaluations des revenus cadastraux aux chiffres de la révision de 1910, la neutralisation des résultats de la révision de 1925, a empêché le principal fictif de bénéficier de la hausse des loyers et de s'adapter à la dépréciation monétaire.

A partir de 1926, le principal fictif de la contribution des portes et fenêtres a été réparti, proportionnellement aux valeurs locatives cadastrales, entre les principaux fictifs de la contribution mobilière et de la patente. Il en est résulté une augmentation artificielle de 1925 à 1926 d'environ 33 millions sur le principal mobilier et 23 millions sur le principal de la patente.

§ 3. — PRINCIPAL FICTIF DE LA CONTRIBUTION MOBILIÈRE

Compte tenu de cet élément, l'augmentation du principal de la contribution mobilière de 1913 à 1929 n'a pas dépassé 29 millions, soit à peine 34 %, et de 1925 à 1929, 20 millions, soit 16 %. Cette augmentation provient exclusivement de la construction de nouveaux locaux

d'habitation : le contingent mobilier n'a pas suivi la hausse des loyers d'habitation, même dans la mesure où la législation l'a limité.

Les Conseils municipaux ont bien évalué les bases individuelles d'imposition (loyers matriciels) pour les porter au niveau des majorations légales par l'application des coefficients (à Paris : 2,50) : mais les principaux n'ont pas été augmentés proportionnellement. La contribution mobilière étant un impôt de répartition, la majoration des bases entraînait une diminution du centime le franc qu'il a fallu compenser par l'élévation du nombre des centimes additionnels.

§ 4. — PRINCIPAL FICTIF DE LA PATENTE

Seul le principal fictif de la patente accuse une progression notable. Compte tenu de 23 millions sur le principal de la contribution des portes et fenêtres incorporés à la patente à partir de 1926, l'accroissement atteint 93 millions de 1913 à 1925, 123 millions de 1925 à 1929, 216 millions de 1913 à 1929. Cette augmentation, soit 185 % correspond à peu près au coefficient de majoration qui résulte des lois spéciales régissant depuis la guerre les rapports des propriétaires et des locataires. Un tel rapprochement confirme bien la prépondérance prise par le droit proportionnel au détriment du droit fixe, puisque la variation du principal reflète à peu près exactement le développement du seul élément de taxation qui pouvait subir le contre-coup d'une certaine hausse des valeurs ¹.

1. Pietri et Flandin. Exposé des motifs, p. 68.

En résumé :

Le principal fictif de la contribution foncière des propriétés non bâties est resté constant ; — le principal fictif de l'impôt foncier bâti a augmenté de 20 % ; — le principal fictif de la contribution mobilière a augmenté de 34 % ; — le principal fictif de la patente a augmenté de 185 %.

« Augmentations véritablement dérisoires si l'on songe à l'immense transformation économique causée par la crise monétaire, si l'on rapproche ces chiffres du coefficient de dépréciation de la devise nationale ou, qui plus est, du coefficient de la hausse des prix.

« Seule la patente a permis un léger accroissement de la valeur du centime communal et départemental et encore a-t-il fallu que, comme un fait exprès, le seul élément de taxation susceptible de concourir au développement de la matière imposable locale — le loyer taxé au droit proportionnel de patente — fût précisément comprimé dans son extension par les multiples lois qui instauraient un régime d'exception destiné à soustraire les loyers aux nouvelles conditions économiques². »

SECTION VIII. — Explication de cette évolution.

§ 1. — PRINCIPAUX DE RÉPARTITION ET PRINCIPAL DE QUOTITÉ

Soulignons ici une différence qu'il importe de mettre en relief : l'immutabilité des principaux fictifs de l'impôt foncier et de la contribution mobilière résulte de leur ori-

2. Pietri et Flandin. Exposé des motifs, p. 69.

gine de contingents, de principaux de répartition, du principe fiscal de la fixité des évaluations cadastrales et de la volonté du législateur d'écarter en matière d'imposition locale les conséquences de la révision foncière.

Le principal de la patente est, au contraire, un principal de quotité appelé par sa nature à se modeler sur les fluctuations de la matière imposable. S'il n'a pas pu depuis la guerre suivre exactement la courbe de la dépréciation monétaire, c'est pour une cause étrangère à sa nature et à son régime fiscal, par suite de l'intervention du législateur, inspiré par des préoccupations sociales et non fiscales, dans le domaine des contrats de location.

L'observation est importante : elle permet d'écarter en ce qui concerne la patente le grief adressé au système des principaux fictifs d'entraîner l'immutabilité. C'est une cause externe qui a empêché les droits de patente *ad valorem* de produire leur plein rendement, tandis que leur origine de contingents de répartition condamne les autres principaux à l'immutabilité ou à une vie végétative.

§ 2. — LA POLITIQUE DE STABILITÉ DES BUDGETS LOCAUX

Si l'on va au fond des choses, on peut même découvrir dans la politique de stabilité des budgets locaux poursuivie par le législateur l'influence inconsciente de l'esprit traditionnel du système fiscal : maintenir à titre fictif le contingent de l'impôt foncier non bâti, puis de l'impôt foncier bâti, c'était garantir aux collectivités locales le produit, ni plus ni moins, que leur assure le jeu de la répartition au prix d'une inégalité de centime le franc atténuée en 1914 et empêcher les plus-values ou moins-values résul-

tant d'un tarif uniforme de quotité. En 1917, le principe de la stabilité n'était pas menacé, comme en 1890 et en 1914, par la réforme d'un impôt conservé. Il ne s'agissait plus de prévenir les répercussions de la substitution du régime de la quotité au régime de la répartition, mais de conserver à des centimes locaux leur support sur des impôts disparus. Les lois de 1890 et de 1914 offraient une solution facile : le législateur de 1917 s'est borné à l'adopter. Il a maintenu, à titre fictif, les principaux des anciennes contributions supprimées : portes et fenêtres, mobilière et patente. Rien n'était changé aux habitudes des Conseils locaux et aux ressources de leur budget.

Tous les principaux fictifs étaient d'anciens contingents de répartition à l'exception de celui de la patente : il n'y avait pas d'inconvénients pour la stabilité des finances locales à conserver un impôt de quotité qui avait déjà ce caractère. Mais voici où va se manifester l'esprit de tradition : principal de quotité, le principal fictif de la patente va continuer, comme par le passé, à se modeler sur la réalité, à suivre les fluctuations de la matière imposable et trouvera dans la dépréciation monétaire un élément d'accroissement dans la mesure où des lois spéciales ne le limiteront pas en matière de loyers.

§ 3. — LA NOTION DE CONTINGENT DE RÉPARTITION.
SON INFLUENCE SUR LA POLITIQUE DE STABILITÉ
DES PRINCIPAUX FICTIFS

Au contraire, les autres principaux sont d'anciens contingents de répartition. Or, un contingent peut s'analyser dans le produit du revenu imposable par le centime le franc, mais c'est une analyse presque théorique, puisque

le centime le franc ne se dégage qu'après des opérations complexes de répartition. Un contingent c'est, plus exactement, le produit que doit rapporter tel impôt à l'État ou au département, ou à la commune. La notion du contingent implique essentiellement un élément de sécurité, de stabilité du rendement. Ce caractère explique l'immuabilité des contingents pendant le XIX^e siècle. A peine tient-on compte des changements de matière imposable et si l'on augmente à partir de 1835 et de 1844 les contingents de l'impôt des portes et fenêtres et de la contribution mobilière, c'est moins pour en grossir le produit que pour amorcer une péréquation à longue échéance. Pour augmenter le rendement, ne suffit-il pas d'élever le nombre des centimes généraux ou locaux ?

L'esprit d'immuabilité des contingents a certainement influencé sans qu'il s'en aperçoive le législateur. Sans doute la loi du 29 mars 1914 ouvre-t-elle la porte à une adaptation du contingent foncier au développement de la matière imposable, mais c'est presque violer l'esprit traditionnel de l'impôt de répartition. On a pu dire de l'impôt foncier d'État que même après sa transformation en impôt de quotité, il demeurerait un véritable impôt de répartition, grâce au principe de l'évaluation normale, proportionnelle et actuelle ¹ qui confère dans une certaine mesure aux revenus cadastraux des caractères de forfait et d'immuabilité ².

1. C'est-à-dire ramenée pour les constructions nouvelles à l'époque de la dernière révision périodique.

2. L. Bocquet. *L'impôt sur le revenu cédulaire et général*, t. I, p. 5.

1^o *Loi du 19 juillet 1925.*

Laisser aux contingents une faculté d'extension ou de rétrécissement semblait contraire à la notion de contingent. Aussi dès 1925, le législateur est-il revenu aux principes traditionnels. On a vu dans quelle mesure limitée la valeur locative des constructions nouvelles entre en augmentation du contingent mobilier. Pour l'impôt foncier, la même loi neutralise, aux dépens des départements et des communes, les effets de la révision des évaluations des propriétés bâties. Le prétexte est le maintien de la péréquation des charges de la propriété bâtie et non bâtie. Mais l'État a bien su résoudre l'objection à son profit, en majorant de 75 %, par la loi du 3 août 1926, les revenus cadastraux des terres avant toute révision. L'esprit de la loi du 29 mars 1914 eût exigé une mesure analogue au profit des budgets locaux.

2^o *Loi du 16 avril 1930.*

Mais l'esprit de l'institution des contingents l'emportait et dans la loi du 16 avril 1930 son triomphe est éclatant : l'article 3 de cette loi maintient et étend aux terres l'article premier de la loi du 19 juillet 1925 : la révision des évaluations des terres n'aura pas plus d'effet sur le principal fictif foncier que la révision des évaluations des propriétés bâties.

On peut conclure de cet exposé que l'immutabilité des impositions locales n'est pas imputable à la méthode des principaux fictifs, mais à l'origine de la plupart des principaux fictifs : les contingents de répartition.

Il convient d'ajouter pour être impartial que la dépréciation du franc a aggravé dans une proportion imprévisible le défaut de souplesse des principaux fictifs et accusé leur impossibilité d'adaptation aux besoins accrus des collectivités locales. Elle a réduit la valeur des droits fixes de patente, mais cette conséquence indirecte ne suffit pas à les condamner. Les droits de douane spécifiques ont subi la même amputation de valeur ; des majorations de tarifs ont suffi à la redresser.

SECTION IX. — Conséquences de la stagnation des principaux fictifs.

La stagnation plus ou moins profonde des principaux fictifs une fois constatée, il nous reste à en exposer les répercussions sur les budgets locaux et sur les contribuables.

§ 1. — L'AUGMENTATION DES CENTIMES.

Par suite du faible accroissement des principaux fictifs, la valeur du centime départemental et du centime communal s'est fort peu développée depuis la guerre. Les dépenses des collectivités locales augmentaient d'année en année pour les causes exposées dans notre introduction. Le problème de l'équilibre de leurs budgets devenait de plus en plus difficile à résoudre. La création de fonds communs et de taxes, l'augmentation des subventions de l'État ne leur procuraient qu'un supplément de recettes insuffisant.

Les centimes additionnels restaient la principale ressource des budgets locaux. Mais, dans l'impossibilité d'accroître les principaux fictifs avec le développement de la matière imposable, les Conseils généraux et municipaux furent contraints d'agir sur le taux du prélèvement, d'augmenter le nombre des centimes.

Nous avons constaté dans un tableau précédent relatif à l'impôt foncier dans le département de la Seine que les principaux fictifs ont été la cause directe de l'augmentation considérable du nombre des centimes. Les départements et les communes, qui ne bénéficiaient ni de l'accroissement de la matière imposable, ni de l'élévation des taux de l'impôt qui ont grossi le principal réel de l'impôt foncier d'État, ont dû combler ces moins-values par la multiplication des centimes.

Pendant la période de 1914 à 1921 on constatait déjà dans certaines villes une augmentation de 140 à 446 centimes accusant une proportion de 316 à 657 %. En 1920 des communes avaient 700 centimes ; dans quelques communes de montagnes, le chiffre de centimes atteignait 1.156, 1.217, 1445 ¹.

L'espoir de voir l'augmentation s'arrêter après la période de liquidation de la guerre ne s'est pas réalisé. Une enquête faite dans les villes de 15.000 à 45.000 habitants révélait pour la période 1920 à 1924, pour la majorité de ces villes, de nouvelles augmentations allant de 20 à 357 centimes. Ainsi « dans les villes moyennes, c'est-à-dire les collectivités où la vie municipale est la moins difficile, de 1920 à 1924 l'augmentation des centimes est passée de 113 à 453 % ² ».

Dans un grand nombre de communes rurales « où les seules ressources proviennent du produit des centimes et de la répartition des subventions et des fonds communs... le produit des impositions est insuffisant pour couvrir l'en-

1. Terquem. Rapports financiers aux congrès des Maires.

2. Exposé des motifs de la proposition de loi tendant à la réforme des finances des départements et des communes, présentée par M. Émile Sari, sénateur. *J. O.*, Sénat, séance du 30 mars 1925, annexe n° 203, p. 835.

semble des charges, la plupart incompressibles, qui pèsent sur les budgets locaux. Pour certaines de ces collectivités l'équilibre de leurs budgets devient un problème insoluble ¹ ».

La progression des centimes a continué après 1924. « Aujourd'hui (en 1931) ce nombre dépasse assez fréquemment le millier et atteint même 1.500 ou 2.000 dans certains cas exceptionnels, soit 15 et 20 fois l'ancien principal de l'État.

Grâce à cette multiplication de leur nombre, le produit des centimes départementaux et communaux s'est accru dans les proportions suivantes :

	DÉPARTEMENTS	COMMUNES
	—	—
1913.	282.541.000	301.944.000
1929.	2.693.180.000	2.616.220.000

Le produit des centimes est donc près de 10 fois, pour les départements, de 9 fois pour les communes, plus élevé qu'en 1913.

Au point de vue du rendement financier comme de la charge fiscale des contribuables, l'augmentation du nombre des centimes paraît au premier abord indifférente en raison de la fixité des principaux fictifs : n'est-il pas équivalent, pour la commune de percevoir, pour les contribuables de payer, soit un plus grand nombre de centimes pour le même revenu, soit le même nombre de centimes pour un revenu majoré ? La faiblesse des principaux fictifs permet aux contribuables de subir une cotisation qui serait insupportable si elle portait sur des bases revalorisées. Peu importe, semble-t-il, que les effets de la dépréciation

1. Sari, *loc. cit.* ; Pietri et Flandin, *op. cit.*, p. 69.

du franc se répercutent sur la base de l'impôt ou sur les centimes.

Ce raisonnement *à priori* ne saurait être retenu. Il n'y a pas un rapport rigoureux entre la dépréciation du franc, la hausse des revenus imposables et l'augmentation des centimes ; celle-ci est déterminée par l'augmentation des besoins des départements et des communes, c'est-à-dire par d'autres éléments que la hausse des prix (extension des attributions, réduction de la durée du travail du personnel, etc...).

§ 2. — LIMITATION A LA FACULTÉ
DES LOCALITÉS D'AUGMENTER LES CENTIMES

Les départements et les communes ne jouissent pas de l'entière liberté d'élever le nombre de leurs centimes.

1^o *Les maxima légaux.*

Les centimes départementaux sont votés par le Conseil général dans la limite d'un maximum fixé annuellement par la loi des finances. Lorsqu'ils dépassent ce maximum ils doivent être autorisés, suivant leur nature, par un décret en Conseil d'État ou une loi. Les centimes communaux sont votés chaque année par le Conseil municipal — pour les centimes extraordinaires ou pour insuffisance de revenus, le Conseil général fixe chaque année leur maximum dans la limite du maximum de la loi des finances. Si les centimes dépassent les maxima, ils doivent être autorisés, selon leur nature, par arrêté préfectoral ou par décret.

Aux termes d'un décret-loi du 30 octobre 1935¹ les

1. *J. O.*, 31 octobre 1935, p. 11. 416.

maxima ne sont plus fixés chaque année par la loi de finances, mais une fois pour toutes par ce décret. Il se borne d'ailleurs, sauf une modification, à reproduire les maxima fixés chaque année depuis 1927.

Jusqu'en 1923 le maximum des centimes communaux pour insuffisance de revenus ou pour dépenses extraordinaires était resté fixé à 30, puis le maximum fut élevé successivement jusqu'à 80 dans la loi du 15 juillet 1927. Cette augmentation ne correspond pas à l'élévation du principal de l'impôt foncier de l'État, ni au coefficient de dépréciation monétaire, ni à la hausse du coût de la vie. La réforme réalisée par le décret-loi du 30 octobre 1935, qui consolide tous les maxima, enlève, sous prétexte de simplification, toute souplesse à la procédure antérieure de fixation des maxima.

2° Disposition abrogée de la loi du 25 juin 1920.

La loi du 25 juin 1920, reprenant une disposition de l'article 47 de la loi du 31 juillet 1917, avait apporté une très grave limitation à l'initiative des assemblées locales. Aux termes de l'article premier de cette loi « en aucun cas l'ensemble des charges grevant la propriété foncière, y compris les centimes départementaux et communaux, assis tant sur l'impôt foncier que sur l'impôt des portes et fenêtres ne pourra dépasser 30 % du revenu net servant de base à la contribution foncière.

« Si le dépassement est constaté, la réduction sera imputée sur les centimes départementaux et communaux, proportionnellement au nombre de ces centimes. En aucun cas la part de l'État ne pourra être diminuée. »

Cette disposition était une manifestation parmi bien d'autres de la politique fiscale de l'État, qui se réserve volontiers la part du lion, sauf à rogner celle des départe-

ments et des communes. Il consent à éviter à la propriété foncière des charges excessives, mais à condition que les budgets locaux fassent seuls les frais de sa générosité et qu'il n'en supporte pas les conséquences. Rappelons une autre manifestation de cette étroitesse d'esprit fiscale dans l'article premier de la loi du 13 août 1926 qui limite le taux des taxes communales à 25 % du taux des taxes d'État portant sur le même objet.

La disposition de la loi du 25 juin 1920 eût été désastreuse pour les finances locales. L'application en fut suspendue par la loi du 16 juillet 1921 et elle fut abrogée par l'article 3 de la loi du 31 décembre 1921.

§ 3. — EFFETS PSYCHOLOGIQUES DE L'AUGMENTATION DES CENTIMES

La disparition de ce texte a rendu aux assemblées locales leur liberté d'initiative dans le cadre des maxima légaux. Leur faculté d'élever le nombre des centimes peut se trouver cependant entravée par des considérations morales ou psychologiques. Une municipalité hésitera à surcharger les contribuables de la commune déjà lourdement atteints par les impôts de l'État, soit par souci d'équité, soit par considération de sa popularité. Si le nombre des centimes n'est pas un indice sûr de la charge réelle, son augmentation est parfois plus dangereuse par ses effets psychologiques que par ses conséquences effectives. Le nombre des centimes est le critérium des charges locales, de la bonne ou mauvaise administration de la municipalité, dans l'esprit des habitants, qui ne saisissent pas l'effet compensateur de l'immuabilité des principaux fictifs sur l'augmentation des centimes.

Cette politique a pu même avoir pour effet d'opposer aux yeux du public la gestion financière de l'État et celle des Conseils locaux. Au lendemain de la stabilisation du franc « les départements et les communes ont dû relever, de 1926 à 1930, les traitements et indemnités de leur personnel, leurs dépenses de matériel et de travaux, dans des conditions analogues à celles que connaissait l'État, mais ils ne disposaient pas, comme celui-ci, des larges plus-values fiscales engendrées par les conséquences mêmes de la stabilisation et ils durent au moment où le pouvoir central pouvait inaugurer une politique de dégrèvements, continuer à forcer sans cesse le nombre des centimes réclamés aux contribuables. Il n'est pas jusqu'aux subventions plus larges que l'aisance nouvelle du budget général permettait d'allouer aux collectivités locales qui n'obligeassent ces dernières à demander à leurs ressortissants, pour pouvoir s'en assurer le bénéfice, un effort fiscal supplémentaire.

« Dans ces conditions l'accroissement du nombre des centimes cessait de se confondre aux yeux des contribuables avec l'augmentation générale des impôts que l'État réclamait d'eux. Il mettait au contraire en opposition la gestion financière de l'État et celle des départements et des communes. Par là il rendait intenable la situation de ces derniers et donnait aux revendications de réforme formulées en leur nom une force à laquelle il devenait bien difficile de résister ¹. »

1. Pietri et Flandin. *Exposé des motifs*, p. 69.

§ 4. — RÉPERCUSSION DES PRINCIPAUX FICTIFS
SUR LA RÉPARTITION DES CHARGES SOCIALES,
SUR LES SUBVENTIONS ET SUR LES EMPRUNTS

Le défaut de souplesse des principaux fictifs conduit à des résultats injustes.

La participation des départements et des communes à l'application des lois sociales est fixée sur la base du centime démographique, c'est-à-dire du rapport entre la valeur du centime et le chiffre de la population. Ce principe de répartition serait équitable, si les centimes étaient calculés sur un principal réel, c'est-à-dire étaient strictement proportionnels aux revenus fonciers et aux valeurs locatives d'habitation. Le centime démographique reflèterait exactement la situation économique et la richesse d'une collectivité ; avec les principaux fictifs, le centime démographique ne correspond plus à la réalité économique.

D'autre part, ce principe de répartition des charges sociales appliqué aussi pour certaines subventions, conduit à un résultat paradoxal : les collectivités locales auxquelles l'État consent l'aide la plus large sont celles mêmes qui, pendant tout le XIX^e siècle ont été les plus favorisées au point de vue fiscal. Telle commune sera plus ou moins surchargée suivant qu'elle est située dans tel ou tel département.

Enfin c'est en fonction du nombre des centimes qu'est fixée chaque année la limite des emprunts que les départements et les Communes peuvent contracter sans autorisation.

SECTION X. — Conséquences de l'évolution
des principaux fictifs.

La répartition des charges fiscales.

§ 1. — RÉPARTITION DES IMPOSITIONS LOCALES ENTRE
LA PROPRIÉTÉ, L'HABITATION ET LA PROFESSION.

Sous le régime des quatre contributions, le principal de la patente, impôt de quotité, suivait le développement du commerce et de l'industrie, tandis que les contingents des impôts de répartition étaient, pour les raisons précédemment exposées, à peu près immuables. Les patentables supportaient ainsi une proportion croissante des impositions d'État et locales. De même l'immutabilité des contingents de l'impôt foncier, malgré le développement plus rapide de la propriété bâtie, imposait à la propriété non bâtie une part supérieure à la proportion des revenus non bâtis aux revenus bâtis.

La loi du 29 mars 1914 a rétabli l'égalité fiscale entre les bâtiments et les terres. Au contraire, en maintenant les contingents fictifs de répartition à côté du principal de quotité de la patente, les lois du 8 août 1890, du 29 mars 1914 et du 31 juillet 1917 ont consolidé pour l'avenir l'inégalité de la répartition des charges au détriment des patentables.

L'évolution postérieure à la guerre a considérablement aggravé cette inégalité : par la volonté du législateur, les principaux fictifs de répartition sont demeurés à peu près immobiles, tandis que le principal de quotité de la patente a continué son ascension, supportant seul les effets de la hausse des valeurs locatives, épargnés aux autres princi-

paux fictifs. De 1913 à 1929, le principal fictif de l'impôt foncier non bâti est resté sensiblement constant ; le principal bâti a augmenté de 20 %, le principal mobilier de 34 %, le principal de la patente de 184 %.

Comme presque tous les centimes départementaux et communaux portent sur les quatre contributions (foncières, mobilière, patente) les variations inégales des principaux fictifs ont eu pour conséquence de faire supporter aux patentables une proportion croissante des impositions locales et de réduire la part proportionnelle des occupants de locaux d'habitation et des propriétaires d'immeubles.

La répartition des principaux fictifs en pourcentage, fait ressortir ces résultats d'une manière saisissante :

Répartition des principaux fictifs.

	IMPÔT FONCIER		MOBILIÈRE	PATENTE
	Propriétés bâties.	Propriétés non bâties.		
	p. 100	p. 100		
1913	20	30	20	30
1925	24	17	18	41
1929	19	12	19	50

La part de la propriété bâtie a augmenté au bénéfice de la propriété non bâtie : c'est la conséquence de la péréquation de 1914. La part totale de la propriété immobilière est tombée de 50 % en 1913, à 41 % en 1925, à 31 % en 1929.

La part des locaux d'habitation a légèrement fléchi malgré l'adjonction d'une portion du principal des portes et fenêtres.

Seuls les patentables supportent une proportion crois-

sante des impositions locales, 30 % en 1913; 41 % en 1925, 50 % en 1929.

L'augmentation du nombre des centimes ne modifie pas ces proportions, mais elle accroît le montant des cotisations individuelles et rend l'impôt de plus en plus lourd pour le patentable.

Si les principaux fonciers et mobilier avaient suivi la même progression que le principal de la patente, la valeur du centime aurait augmenté et le nombre des centimes aurait moins grossi. L'immutabilité des principaux de répartition a donc eu pour résultat, non seulement d'accroître la part du commerce et de l'industrie, dans le centime, mais d'entraîner les assemblées locales à voter de nouveaux centimes, dont les patentables ont fait les frais pour la majeure partie.

En 1913 la patente fournissait pour la part de l'État et les centimes locaux, un produit total de 300 millions de francs. En 1923, le produit des centimes locaux atteignait déjà 400 millions.

Dans les budgets de 1934, il a figuré pour 3.469 millions, dont 1.509 au profit des départements, 1.745 au profit des communes, plus 215 millions pour remboursement à l'État des frais d'assiette et de recouvrement.

§ 2. — RÉPARTITION DE LA PATENTE ENTRE LES DIVERSES PROFESSIONS

Sur le terrain de la patente la répartition de la charge fiscale s'est modifiée depuis la guerre: c'est la conséquence de la dépréciation monétaire qui a joué en sens opposés selon la nature des droits de patente. Le tarif n'a pas été modifié depuis la loi du 15 juillet 1880. Depuis la guerre

les patentables acquittent les droits en francs dépréciés. La charge du droit fixe, des taxes déterminées et des taxes variables, qui sont des droits spécifiques, a été réduite des quatre cinquièmes par la stabilisation du franc en 1928¹.

Les taux du droit proportionnel n'ont pas non plus été rehaussés depuis 1880, mais comme c'est un droit *ad valorem*, le montant des cotisations s'est artificiellement grossi, en dehors de toute cause d'origine professionnelle, par le jeu de la baisse de l'unité monétaire entraînant la hausse des loyers d'habitation et professionnels. Il en a été de même pour quelques droits fixes exceptionnellement établis *ad valorem* : les concessionnaires des marchés de travaux publics et de fournitures, les fermiers et adjudicataires de services et de perception de droits ont été cotisés sur le montant des marchés ou des concessions exprimés en francs dépréciés comme s'ils représentaient des francs or.

L'égalité de la charge fiscale s'est ainsi rompue entre les diverses professions. Les patentables assujettis à un droit fixe *ad valorem* ont vu grossir leurs cotisations tandis que celles des patentables à droit fixe spécifique demeuraient inchangées. Les patentables dont le droit fixe est l'élément prépondérant, ou exonérés du droit proportionnel sur l'habitation (sociétés anonymes) ont subi un moindre accroissement de patente que ceux pour qui le droit proportionnel est l'élément prépondérant ou surtout exclusif (patentables du tableau D).

Enfin le droit proportionnel étant en principe assis sur le loyer réel, frappait moins lourdement les patentables bénéficiaires des lois sur les loyers que ceux occupant

1. Puis réduite à nouveau par la dévaluation de 1936.

des locaux d'habitation ou mixtes exclus des dispositions légales.

La suppression du droit proportionnel sur l'habitation par la loi du 6 juillet 1934 et le transfert dans le tableau B des principales professions du tableau D cotisées exclusivement au droit proportionnel (officiers ministériels, avocats, médecins, etc...), réalisé par le décret du 27 décembre 1934 ont atténué dans une certaine mesure ces causes d'inégalité entre les patentables.

CHAPITRE II

PRINCIPES DE LA RÉFORME PROPOSÉE PAR LE PROJET PIETRI-FLANDIN

SECTION I. — Abandon des principaux fictifs et de la répartition.

La critique des principaux fictifs et des centimes additionnels développée dans l'exposé des motifs laisse deviner que leur suppression est le premier article du programme de réforme des impositions locales présenté par le projet Pietri-Flandin. La liaison des recettes d'État et des recettes locales n'est plus en harmonie avec la déconcentration et la décentralisation ni avec l'extension des attributions des départements et des communes. La suppression des anciennes contributions d'État et la séparation de l'impôt foncier d'État ont donné au mode d'assiette des centimes « un caractère archaïque et artificiel qu'il semble difficile aujourd'hui de maintenir ».

En instituant le régime des principaux fictifs, le Parlement s'était exclusivement préoccupé de maintenir le *statu quo* dans les finances locales : stabilité du rendement de la répartition de la charge fiscale entre les contribuables, tutelle administrative. Ce régime, maintenu dans sa logique rigoureuse par les lois de 1925 et de 1930, a abouti à figer les principaux au moment où les localités allaient voir

leurs besoins se développer. L'augmentation des centimes a été le principal expédient pour remédier à la crise des budgets locaux.

Le projet abandonne aussi le principe de la répartition. Nous avons fait ressortir, ce que l'exposé des motifs ne mettait pas en relief, que c'est la notion des principaux de *répartition* plus que celle des principaux *fictifs* qui a déterminé la cristallisation des principaux. Le principal de la patente, principal de quotité, a poursuivi sa progression, rompant l'équilibre des charges au bénéfice des assujettis à l'impôt foncier et à la contribution mobilière.

Le régime des principaux fictifs et le principe de la répartition ne trouvent plus de défenseurs et — sous réserve de la question d'autonomie des impositions locales — la partie critique et négative du projet Pietri-Flandin ne rencontrera pas d'opposition.

SECTION II. — Difficultés de la réforme et méthode de solution.

Les difficultés commencent sur les principes du système à construire en remplacement du régime condamné. Elles ne sont pas d'ordre uniquement dogmatique et leur analyse a permis de dégager la méthode pratique à suivre dans un projet de réforme.

Dans une lettre adressée le 21 novembre 1930 au Président de la Commission des Finances de la Chambre des Députés, MM. Germain Martin et Paul Reynaud, ministres des finances et du budget, attribuaient principalement ces difficultés à ce que l'organisation actuelle de nos finances locales résulte d'une série de dispositions législatives ou réglementaires prises successivement à mesure que les cir-

constances les rendaient nécessaires. Elles forment ainsi un tout complexe dont toutes les parties agissent et réagissent les unes sur les autres, intéressant à la fois le budget de l'État et les budgets des 90 départements et des 38.000 communes de France.

L'étroite liaison qui s'est instituée dans de nombreux domaines entre l'administration générale et les administrations décentralisées a, en outre, pour conséquence de faire intervenir dans la gestion même des budgets locaux de très nombreux départements ministériels.

L'enchevêtrement presque inextricable du budget de l'État et des budgets locaux entraîne cette double conséquence : d'une part, les réformes partielles ne sont pas viables, parce qu'elles ont inévitablement pour l'équilibre de certains de ces budgets des effets fâcheux, qu'il n'est pas possible de compenser ou d'atténuer par les effets inverses d'autres mesures ; d'autre part, l'élaboration des réformes générales, seules opérantes, présente une complexité toute particulière.

Difficile en tout temps, une réforme générale l'est plus encore à une époque où l'augmentation continue des dépenses a contraint les pouvoirs publics à demander aux forces contributives du pays un effort qui ne saurait être accru sans danger ¹.

Les auteurs du projet de loi ont fait leurs les conclusions de leurs prédécesseurs sur la méthode à suivre, seule susceptible d'aboutir à un projet viable de réforme :

« 1^o Apporter non pas une solution partielle, mais une solution générale du problème, réglant à la fois la question des recettes et la question des dépenses pour l'ensemble

1. Pietri et Flandin, Exposé des motifs, p. 69.

des collectivités intéressées : État, départements, communes.

« 2^o Avoir subi, par avance, l'épreuve des faits, c'est-à-dire avoir donné lieu à des expériences d'application, à des sondages dans un assez grand nombre de départements et de communes pour que l'on puisse affirmer, avec certitude, que la réforme non seulement s'équilibre dans l'ensemble pour la masse des budgets départementaux et communaux, mais encore n'apporte pas, dans le détail des différents budgets locaux, considérés individuellement, des modifications trop brusques ou trop profondes « et, ajouterons-nous, dans le budget de l'État, un déséquilibre qui serait plus funeste à l'intérêt général que le maintien de l'état de choses existant ¹ ».

Dans cet esprit ont été conduites, pendant plusieurs mois, de longues et minutieuses études, en vue d'expérimenter les conséquences éventuelles des réformes envisagées.

Pour la réforme des recettes, le système proposé dans le projet Pietri-Flandin s'inspire de deux ordres de considérations : les unes théoriques, les autres « de simple pragmatisme, fondé sur des nécessités pratiques ». Les auteurs n'ont pas eu le dessein « de soutenir une thèse, ni de défendre une doctrine, mais d'élaborer un programme de réforme qui se recommande moins par l'originalité de sa conception que par son caractère pratique et la facilité de sa mise en application ² ».

Les préoccupations fondamentales qui les ont dirigés ont été :

« De maintenir à chaque département ou commune des

1. Pietri et Flandin. Exposé des motifs, p. 70.

2. Pietri et Flandin, *op. cit.*, p. 75.

ressources au moins équivalentes à leurs ressources actuelles ;

« D'éviter, autant que possible, de brusques déplacements de la charge fiscale et entre les redevables d'une même contribution et entre les redevables de chacune des trois contributions ;

« D'introduire, dans le système fiscal local un impôt qui, tout en conservant un caractère indiciaire, tienne compte, dans une certaine mesure, de l'ensemble des facultés contributives des assujettis ¹. »

SECTION III. — Principe de la séparation de la fiscalité d'État et de la fiscalité locale.

Au point de vue doctrinal, le projet Pietri-Flandin écarte la transposition pure et simple aux budgets locaux du système d'impôts d'État aménagé par les lois du 29 mars 1914 et du 31 juillet 1917. Les principes introduits par ces réformes ont apporté plus de justice aux contribuables et, à l'État, des ressources plus considérables et plus élastiques que les « vieilles contributions » sur lesquelles repose encore le régime des impositions locales. Malgré les critiques qui ont abouti à leur abrogation, malgré la supériorité fiscale et sociale du nouveau régime d'État, MM. Pietri et Flandin estiment que ce serait « une erreur » de l'étendre aux collectivités locales.

Dans son premier projet déposé sur le bureau de la Chambre des Députés le 12 avril 1900, M. Caillaux, ministre des finances, après avoir admis le principe de l'impôt personnel d'État sur le revenu global, proposait d'at-

¹ *Loc. cit.*

tribuer aux collectivités locales une partie du produit des impôts réels alors perçus pour le compte de l'État, soit trois cinquièmes du principal de l'impôt foncier des propriétés non bâties, aux départements, et deux cinquièmes aux communes ; 25 % aux communes et 15 % aux départements sur le principal de l'impôt foncier des propriétés bâties ; 20 % aux communes et 15 % aux départements sur le principal de la patente.

Ce projet supprimait, en principal et centimes additionnels généraux et locaux, la contribution personnelle-mobilière et la contribution des portes et fenêtres. Il écartait le maintien à titre fictif des principaux de l'impôt foncier et de la patente pour le calcul des centimes locaux : M. Caillaux estimait que ce système, alors en vigueur pour l'impôt foncier des propriétés bâties depuis la loi du 8 août 1890, était « moins une solution qu'un expédient plus ou moins heureux de nature à ajourner momentanément la difficulté ».

Pour justifier l'attribution aux budgets locaux du produit de l'impôt foncier des propriétés non bâties et une partie du produit de l'impôt foncier bâti et de la patente, M. Caillaux faisait ressortir dans son exposé des motifs les avantages que l'impôt réel, critiquable dans un système d'impôts d'État, présente dans le domaine des finances départementales et communales.

Le département, le canton, la commune, les localités, quelle que soit leur situation géographique, n'expriment jamais que des groupements d'intérêts ; l'État seul constitue un groupement politique. Que pour alimenter les budgets locaux on ait recours à des impôts réels, que l'on frappe les biens sans s'occuper de la situation de ceux qui les détiennent, rien de plus logique, rien qui ne réponde

mieux à la nature des associations locales formées pour traiter et résoudre des questions qui intéressent avant tout les biens. Il appartient, au contraire, au pouvoir politique et au pouvoir politique seul de demander à chaque citoyen, en échange des services de protection, de justice, de collaboration, d'assistance qu'il lui rend personnellement, une contribution personnelle proportionnée à l'ensemble de ses ressources et d'écarter dans la mesure du possible les impôts directs réels qui sont les véritables impôts des localités.

Une autre raison, toute pratique, mais qui paraît décisive, justifie cette conception théorique. C'est un des principaux vices des impôts réels que de s'adapter difficilement aux transformations de la richesse publique, d'exiger pour être mis en relation avec les mouvements de la matière imposable des opérations de péréquation très longues, très onéreuses, presque impossibles à bien conduire quand elles doivent être entreprises et 'poursuivies simultanément sur toute l'étendue du territoire. Les taxes foncières sur la propriété non bâtie, par exemple, sont assises sur le revenu des terres déterminé à une époque donnée. Il est clair que les évaluations cadastrales qui servent de base à l'impôt sont devenues inexactes dix ou vingt ans après qu'il y a été procédé, sinon le lendemain du jour où elles ont été faites. Pour rétablir l'harmonie entre l'impôt et le revenu, il faut réviser le cadastre, c'est-à-dire recommencer les évaluations déjà opérées et, quand un tel travail s'étend sur toute la surface d'un grand pays il présente, outre la dépense, de telles difficultés qu'on recule devant son exécution ; on remarque d'ailleurs qu'il ne peut être mené à bonne fin qu'au bout d'un certain nombre d'années et que, le jour où il doit être achevé, il est déjà nécessairement

suranné dans quelques-unes de ses parties tout au moins.

On renonce donc le plus souvent à mettre sur le métier une œuvre dont le sort doit être semblable à celui de la tapisserie dont nous entretenit la légende. Au contraire, toutes ces difficultés disparaissent quand, au lieu d'être un impôt d'État, l'impôt réel est perçu au bénéfice des localités. Il n'est pas, en effet, bien compliqué de réviser et même de tenir au courant les évaluations cadastrales dans le périmètre d'une commune ou d'un département. Et ainsi l'impôt réel, particulièrement l'impôt foncier, apparaît comme l'impôt naturel des localités, tandis que l'État doit chercher dans le produit des contributions indirectes et de l'impôt personnel les ressources dont il a besoin¹.

Ces développements laissaient entrevoir une réforme plus radicale que celle envisagée par le projet et qui tendrait à réserver à l'État l'impôt personnel, aux collectivités locales les impôts réels. Le projet de 1900 apparaissait comme le prélude d'une séparation des impôts d'État et des impôts locaux. Comme le déclarait l'exposé des motifs, ce projet « amorce » la séparation entre les finances de l'État et les finances locales, prélude essentiel de toute refonte des contributions directes, qui, une fois commencée, pourra être poursuivie dans l'avenir.

« En distribuant l'impôt entre l'État, les départements et les communes, d'après les règles nouvelles conformes aux principes de la science économique et financière, le projet assure aux budgets locaux une élasticité qui leur faisait défaut². »

Dans l'exposé des motifs de son nouveau projet, déposé

1. Exposé des motifs du projet de M. Caillaux. *J. O.*, Annexe n° 1634. Doc. Parl. Chambre, 2^e séance du 12 avril 1900, p. 1095.

2. Exposé des motifs du projet de M. Caillaux, p. 1096.

le 3 mars 1909, M. Caillaux développait avec de nouveaux arguments sa thèse de « la différenciation... entre les taxes d'État et les impôts locaux ».

Tout d'abord il est bon, il est salulaire au point de vue politique, comme au point de vue administratif, que les taxes locales ne soient pas enchevêtrées avec les impôts d'État ; il faut, d'une part, que le Parlement soit en mesure de réformer les contributions générales sans troubler le mécanisme des impositions départementales ou communales ; il est, d'autre part, essentiel de permettre aux citoyens de nettement distinguer les charges qui leur sont imposées par les diverses représentations qu'ils élisent, tandis qu'aujourd'hui la juxtaposition, pour ne pas dire la confusion, des taxes générales et des taxes locales place les électeurs dans l'impossibilité d'exercer efficacement leur droit de contrôle.

Il convient de remarquer en second lieu que, à part de très rares exceptions, les départements et les communes n'ont pas recours à l'impôt indirect qui alimente si largement le budget d'État. Il en résulte qu'on ne peut logiquement concevoir un système d'impositions locales de tout point semblable au système d'impositions d'État, puisque la principale raison qui fait infléchir vers la progression des charges les impositions directes d'État, à savoir l'existence de contributions indirectes dont le jeu fausse les règles de la proportionnalité des charges, ne saurait valoir en ce qui concerne les impositions locales.

Enfin, on a souvent remarqué, non sans raison, que le caractère même des groupements locaux interdisait une servile adaptation des taxes d'État aux besoins des départements et des communes.

Le caractère prédominant d'association d'intérêts

qu'affecte le groupement local, commande de ne pas calquer sa fiscalité sur celle de l'État et de tenir compte à la fois de l'absence presque complète d'impôts indirects dans les budgets locaux et aussi de ce fait qu'une grande partie des dépenses départementales et communales a sinon pour objet, du moins pour effet, de déterminer des plus-values foncières¹.

Le projet Pietri-Flandin retient comme point de départ la distinction entre la fiscalité d'État et la fiscalité locale, mise en relief par le ministre des Finances de 1900.

Dans son discours au Sénat, prononcé la veille du dépôt du projet à la Chambre des Députés, le ministre du Budget développait à nouveau les idées de M. Caillaux.

C'est qu'en effet à l'État, collectivité politique et sociale, dont la régle et dont l'action s'étendent sur un territoire considérable et sur une grande masse de citoyens, correspond un certain type théorique et pratique de fiscalité qui ne saurait convenir au département et à la commune, groupements plus limités d'abord, mais surtout groupements d'intérêts purement matériels, organismes de gestion et non de souveraineté. Et l'on peut dire que ce sera en fin de compte l'une des marques essentielles de l'évolution fiscale de ces dernières années que d'avoir opéré entre les deux régimes d'impôts directs de l'État et des collectivités locales cette discrimination nécessaire : d'une part, la fiscalité personnelle, à base progressive et à tendance sociale, d'autre part, la fiscalité réelle, à la fois plus sommaire et plus stable, mieux adaptée aux exigences courantes d'une simple association d'intérêts².

1. Exposé des motifs du projet déposé par M. Caillaux le 3 mars 1909. *J. O.*, Chambre, séance du 3 mars 1909. Doc. Parl., n° 2351, p. 202.

2. Discours du Ministre du Budget. Sénat, séance du 29 mars 1931.

CHAPITRE III

REJET DES SYSTÈMES DE CENTIMES ADDITIONNELS AUX IMPOTS SUR LES REVENUS

Logiques avec cette conception fondamentale, les auteurs du projet du 30 mars 1931 abandonnent le système des centimes locaux greffés sur des principaux d'État. Ils rejettent aussi divers projets antérieurs, inspirés des projets de M. Caillaux.

SECTION I. — Le projet Caillaux de 1909.

Après avoir aussi nettement affirmé la distinction nécessaire des recettes fiscales de l'État et des collectivités locales, M. Caillaux, en effet, ne consacrait pas, dans la rédaction de son projet de 1909, une « différenciation » aussi marquée de ces impôts que semblait l'annoncer son exposé des motifs. Il n'exprimait d'ailleurs plus dans cet exposé, avec la même vigueur qu'en 1900, la thèse de l'impôt personnel à l'État et de l'impôt réel aux localités. Il y faisait même des réserves sur cette conception, défendue et appliquée par M. de Miquel, ministre des Finances de Prusse.

Dans le projet élaboré sous la présidence du ministre des Finances par une commission de hauts fonctionnaires et

déposé par lui le 3 mars 1909, M. Caillaux écartait le système des principaux fictifs, mais maintenait le lien entre les impôts de l'État transformés par le projet et les impôts locaux et même les termes de centimes et de principaux.

Il proposait « d'établir au profit des localités un ensemble de taxes frappant les diverses catégories de revenus dans les communes où ils sont acquis, d'après les mêmes règles que les impôts d'État du même ordre. Ces contributions seraient complétées par un impôt analogue à l'impôt complémentaire atteignant le revenu global des citoyens dans les communes où ce revenu est dépensé ».

Toutefois l'impôt sur les valeurs mobilières ne comporterait pas de centimes au profit des localités, car leur revenu ne peut être considéré comme acquis dans une commune déterminée.

La « différenciation » se marquait seulement par des modifications apportées avant l'application des centimes locaux aux principaux, modifications qui écartaient dans une certaine mesure les nouveaux principes d'assiette et de tarif envisagés par la réforme des impôts directs.

Le projet dispensait de la déclaration obligatoire les contribuables ayant moins de 5.000 francs de revenus, exemptés de l'impôt sur le revenu global et atteints par la taxe locale. A défaut de déclaration, il déterminait leur revenu d'après les loyers d'habitation, corrigés par des coefficients variant avec le montant du loyer et la population de la commune. C'était le retour au système de l'indice loyer condamné dans la fiscalité d'État. La Commission l'excusait comme étant une approximation suffisante sur le territoire restreint d'une commune.

D'autre part, le projet réservait aux Conseils Municipaux

paux la faculté de réduire des trois quarts au maximum les exonérations et abattements à la base prévus sur les impôts cédulaires et l'impôt général. C'était porter atteinte au principe de la personnalité et de la progressivité.

A cette exception, dans le domaine local, aux règles nouvelles, la Commission donnait pour justification une considération pratique : ces déductions auraient pour résultat de tarir les ressources de l'immense majorité des petites communes. « On conçoit qu'un système comportant des exemptions aussi considérables que l'impôt général sur le revenu ne puisse fonctionner que s'il est institué dans un vaste groupement comprenant des revenus de toute importance et de toute nature et qu'il ne soit pas applicable dans toutes ses parties à des groupements plus restreints tels que le département ou la commune. »

Un membre de la Commission avait proposé de calculer les impositions locales directement sur les revenus global et cédulaires. La Commission, redoutant peut-être la tentation des assemblées locales d'établir entre les revenus, une discrimination par la différenciation des taux d'imposition, a préféré le calcul des centimes sur les principaux, c'est-à-dire après application aux revenus des tarifs prévus pour les impôts cédulaires. Pour l'impôt sur le revenu, le taux du principal était fixé à 0,75 % pour les départements, pour les communes entre 0,50 et 1 % par délibération du Conseil municipal.

Le projet de mars 1909 abandonnait la distinction des centimes locaux en centimes portant sur toutes les contributions et centimes portant sur tel ou tel impôt. Les centimes s'appliquent uniformément à toutes les impositions.

Le principal départemental est ainsi formé du total des produits de chaque revenu imposable par le taux de l'impôt

qui le frappe. Pour permettre aux Conseils généraux d'arrêter les centimes du prochain exercice, dans leur session d'août, les principaux départementaux sont déterminés d'après les éléments d'imposition constatés en vue de l'établissement des rôles généraux de l'année précédente.

Le principal communal retiendra, au contraire, les bases des revenus servant à l'établissement des rôles de l'année de l'imposition. Le « contingent communal » est formé : de la fraction de l'impôt départemental incombant à chaque commune « réparti entre les communes du département au prorata de la part prise par chacune d'elles dans le principal départemental », augmentée du montant des impositions communales.

SECTION II. — Le projet de la Commission des Finances (1910).

La Commission des Finances de la Chambre des Députés chargée d'examiner le projet de loi du 3 mars 1909 y apporta des modifications importantes et rédigea un nouveau texte qui, rapporté par M. Malvy le 17 mars 1910, servit de base à la discussion devant la Chambre.

Le projet de la Commission des Finances maintenait dans ses lignes essentielles le projet du ministre des Finances. Il écartait l'institution de taxes locales distinctes et autonomes. Ce système supprimerait le contrôle de l'État sur l'assiette des impôts locaux, laisserait s'établir dans les départements et les communes des situations tout à fait disparates et se traduirait par des inégalités dans les cotes individuelles plus choquantes que celles du régime actuel ¹.

1. Rapport fait au nom de la Commission de la législation fiscale

La Commission retient le principe fondamental du projet Caillaux de 1909 : centimes additionnels aux impôts d'État sur le revenu global et sur les revenus, avec faculté pour les assemblées locales de modifier les bases des impôts d'État dans certaines limites de manière à les adapter aux conditions économiques de chaque département et de chaque commune ¹.

Mais le projet de la Commission renverse en quelque sorte le principe de l'assiette. Le projet Caillaux appliquait aux centimes locaux les règles d'assiette des impôts d'État avec les mêmes déductions, à défaut de décision contraire du Conseil Municipal. Dans la rédaction du projet de la Commission « les revenus des diverses catégories sont imposables sans aucune déduction ni atténuation », à moins que les assemblées locales n'en aient autrement décidé (art. 7 et 14 du projet) à l'exception des traitements et salaires, qui comportent un abattement minimum. Le projet Caillaux donnait aux Conseils Municipaux le pouvoir d'élargir l'assiette des impôts d'État ; le projet de la Commission des Finances donne aux assemblées locales la faculté de rétrécir les bases élargies mises à leur disposition.

Ce changement de rédaction répond à la préoccupation de ne pas réduire dans des groupements restreints la matière imposable jusqu'à la supprimer ou à n'atteindre que quelques individus. Or, en raison de « l'extrême diversité qui caractérise les finances locales » on ne peut imposer une

chargée d'examiner le projet de loi portant suppression des centimes départementaux et communaux, additionnels aux contributions directes et établissement en remplacement de ces centimes de nouvelles impositions basées sur les revenus, par M. Malvy, député. *J. O.*, Chambre, séance du 17 mars 1910. Annexe n° 3223, p. 335.

1. *Loc. cit.*

règle uniforme sur les exonérations et les abattements à tous les départements et à toutes les communes de France ; les uns ont atteint un degré de prospérité tel qu'ils pourraient aller au delà de la règle établie ; les autres, moins favorisés, ne pourraient trouver les ressources suffisantes à leur vie qu'en détruisant complètement l'harmonie de leur système fiscal qui, en la matière, est un des aspects de la justice : il apparaissait donc que le système le plus heureux serait celui qui, tout en respectant les bases et les principes établis, laisserait plus d'autonomie aux assemblées locales et leur permettrait, dans les limites d'un maximum et d'un minimum fixés par la loi, de faire varier les dégrèvements et les taux suivant les degrés de prospérité de leur région ¹.

Au point de vue doctrinal, ce renversement est d'une importance capitale. Le souci d'alimenter en ressources suffisantes les budgets des groupements restreints, la diversité extrême de ces budgets entraînent la Commission des Finances à poser le principe de l'imposition « sans aucune déduction ni atténuation », c'est-à-dire à abandonner les principes essentiels de la réforme fiscale : la personnalité et la progressivité, ou, du moins, à laisser les assemblées locales maîtresses d'apprécier si la situation économique et financière du département ou de la commune autorise un rétrécissement des bases, une admission limitée de l'impôt personnel et progressif.

Le projet de la Commission étend aux Conseils généraux la faculté de décider des abattements : le projet de 1909 réservait aux Conseils municipaux la faculté de les réduire. Les Conseils généraux peuvent adopter les bases des

1. Rapport par M. Malvy. *Loc. cit.*, p. 335.

impôts d'État ou leur appliquer une proportion de réduction uniforme pour toutes les catégories de revenus. Les Conseils municipaux ne peuvent décider de déductions que jusqu'à concurrence de la moitié des déductions prévues pour les impôts d'État. Plus le groupement est restreint, plus la base d'imposition doit être large. Le projet de la Commission limite plus étroitement que le projet Caillaux l'application dans le domaine local de la personnalité et de la progressivité.

Par contre, il autorise les assemblées locales à décider des exonérations. Il leur appartient ainsi d'écarter le principe de l'égalité, que la Commission d'élaboration du projet de 1909 avait voulu scrupuleusement respecter en refusant ce pouvoir aux Conseils municipaux.

La Commission des Finances écarte la valeur locative de l'habitation, retenue par le projet Caillaux comme présomption du revenu global pour les contribuables exonérés de l'impôt d'État : il y aurait, estime son rapporteur, injustice à maintenir pour les petits contribuables la méthode des signes extérieurs, condamnée pour l'impôt d'État. A défaut de déclaration, le contrôleur arrêtera le revenu imposable sur la proposition d'une Commission composée du Maire et de quatre membres nommés par le Préfet sur une liste de huit personnes présentées par le Conseil municipal avec recours devant une Commission cantonale.

La Commission retient l'imposition locale du revenu des valeurs mobilières, écartée par le projet de 1909. Elle propose d'établir une taxe communale de 0,50 % du revenu des valeurs mobilières à percevoir par voie de retenue sur le coupon en même temps que l'impôt d'État. Dans l'impossibilité de localiser les valeurs mobilières, le produit

de cette taxe constituerait un fonds commun qui serait réparti entre toutes les communes sur la base du chiffre de leur population.

La Commission des Finances de la nouvelle Chambre élue en 1910 rédigea un nouveau projet qui différait seulement du précédent par le montant des abattements et des déductions.

SECTION III. — La proposition Sari (1925)¹.

La proposition déposée au Sénat le 30 mars 1925 par M. Sari, rapporteur de la Commission d'administration générale, départementale et communale, touche aux trois principales catégories de ressources locales : les fonds communs, les taxes et les centimes.

Elle maintient le système des fonds communs, mais avec un nouveau mode de répartition. Pour le fonds commun des boissons, elle restitue aux villes à octroi les droits supprimés en 1918, majorés du coefficient 1,5 pour tenir compte de la dépréciation du franc ; après un prélèvement de 70 millions au bénéfice de la Caisse d'avances, elle répartit le surplus entre toutes les communes, y compris les villes à octroi.

Sur le produit du fonds commun de la taxe sur le chiffre d'affaires, la proposition Sari prélève 30 millions pour la Caisse d'avances ; elle affecte un tiers du reliquat aux villes industrielles et commerciales classées par un règlement d'administration publique et répartit le surplus entre toutes les communes d'après la législation en vigueur.

1. Proposition tendant à la réforme des finances des départements et des communes, déposée dans la séance du 30 mars 1925 par M. Émile Sari, sénateur. *J. O.*, Docum. parlement. Sénat, 1925, Annexe n° 203, p. 834 et suiv.

La proposition de M. Sari retient avec quelques modifications les suggestions des rapports de M. Reboul, au nom de la 3^e Sous-Commission de la Commission extra-parlementaire de 1920 et de M. Niveaux, au nom des Commissions de la Chambre, sur la mise à la disposition de toutes les communes des taxes de la loi du 29 décembre 1897 et de taxes nouvelles dans les limites de maxima. Ces diverses propositions ont abouti à la loi du 13 août 1926.

En ce qui concerne les centimes, M. Sari estime que « les finances locales peuvent, sans inconvénient, être dans une certaine mesure, liées aux impositions de l'État, ce qui peut procurer certains avantages ». Il adopte les grandes lignes du projet Caillaux de 1909, modifié par la Commission des Finances : impositions sur les revenus cédulaires, taxe sur le revenu global.

La proposition Sari calcule les taxes cédulaires sur la totalité des revenus imposables sans déduction pour charges de famille ou intérêts des dettes. M. Sari estime que les abattements, s'ils étaient maintenus dans l'impôt communal, feraient retomber principalement sur les propriétaires le poids des charges locales.

Il réserve aux Conseils municipaux la faculté de réduire des deux tiers au maximum les limites des fractions de revenus, bénéficiant, pour l'impôt de l'État, d'exonérations totales ou partielles.

Aux taxes cédulaires se superpose une taxe sur le revenu global dépensé dans la commune ou le département. L'auteur de la proposition écarte ici le procédé des centimes additionnels, estimant que les exemptions à la base et les abattements tariraient les ressources de l'immense majorité des communes rurales.

Pour les assujettis à l'impôt général, la déclaration sera obligatoire. Pour les exonérés, elle sera facultative. A défaut de déclaration, le revenu sera présumé d'après le loyer, sous réserve de la preuve contraire, avec un tarif de coefficients établi par le Conseil municipal entre deux chiffres extrêmes et appliqué d'après l'importance de la valeur locative.

Sur le revenu global, la proposition Sari admet l'exemption d'un minimum de 1.000 à 5.000 francs, selon la population de la commune et des déductions pour charges de famille : le Conseil municipal aura la faculté de réduire des trois quarts au maximum les limites d'exemption et, pour corriger l'improportionnalité des impôts de consommation, de relever les exemptions normales.

Le taux de l'impôt global local sera de 2 % pour les départements et de 3 % pour les communes.

M. Sari retient l'institution d'un décime sur la taxe sur le chiffre d'affaires. La moitié du produit serait affectée à la Caisse d'avances et l'autre moitié formerait un fonds commun à répartir en fin d'année entre les communes pauvres.

SECTION IV. — **Motifs d'ordre pratique du rejet de ces projets.**

Indépendamment de l'objection doctrinale, tirée du principe de la séparation de la fiscalité d'État et de la fiscalité locale, MM. Pietri et Flandin opposent à la formule des centimes additionnels, greffés sur les impôts portant sur les revenus ou sur le revenu global, des objections d'ordre pratique et technique. Ces objections ont été développées dans le rapport qui résume les travaux de la

Commission d'administration départementale et communale (Commission Dausset) ¹.

Notre législation des impôts sur les revenus a établi le principe du secret des impositions, de manière à tenir caché le montant des fortunes et à sauvegarder la paix sociale. Il ne saurait être question d'abandonner ce principe, si l'on instituait des impôts additionnels aux impôts sur le revenu, et pourtant il serait extrêmement difficile d'empêcher les représentants élus des départements et des communes, chargés de voter les budgets des localités, de prendre connaissance du montant en principal des impôts sur lesquels porteraient les centimes et, par là même, de s'assurer que les contribuables locaux participent d'une manière équitable aux charges communes. Ainsi le secret des impositions apparaîtrait vite comme incompatible avec les droits des assemblées élues.

Tandis que les anciennes contributions directes, ne comportant que fort peu d'exemptions et d'abattements à la base, atteignaient un très grand nombre de contribuables, le nouveau système d'impôts, destiné à tenir compte de la situation personnelle des assujettis, en exonère partiellement, ou même totalement, la majeure partie. Le nombre des cotes qui était, en 1913, de près de 16 millions pour la personnelle mobilière, était en 1929 de moins de 2 millions pour l'impôt général sur le revenu.

L'application pure et simple de centimes aux impôts sur les revenus conduirait à exonérer de toute contribution aux charges locales un nombre extrêmement élevé d'assujettis. Dans les petites communes rurales, notamment, une infime minorité se trouverait supporter, à elle seule,

¹ 1. Exposé des motifs, p. 74.

le poids du budget communal. Une telle situation rendrait difficile l'équilibre de beaucoup de budgets communaux et provoquerait fatalement une augmentation des dépenses, par suite du déséquilibre entre le nombre des contribuables et le nombre des bénéficiaires des dépenses municipales.

Le seul moyen d'éviter de tels inconvénients serait de supprimer ou de réduire pour l'assiette de l'impôt local les abattements pratiqués pour les impôts de l'État; mais alors on ferait revivre d'une façon détournée les principaux fictifs.

Les impôts sur les revenus étant assis pour une année déterminée sur la base des revenus réels de l'année précédente, leur rendement varie considérablement avec l'activité économique et la marche des affaires. Les collectivités locales seraient dans la nécessité de faire varier constamment d'une année à l'autre les centimes, faute de quoi le rendement annuel risquerait de se trouver tantôt inférieur et tantôt supérieur aux besoins de la localité.

Ces inconvénients, qui n'existent pas dans le système actuel des centimes additionnels frappant des impôts fixes et stables, seraient particulièrement graves pour les collectivités qui ne disposent pas comme l'État d'une masse fiscale importante et du jeu varié d'impôts différents, dont les plus-values et les moins-values respectives se compensent dans une large mesure. Le système risquerait donc, soit d'entraîner pour les budgets locaux de graves difficultés d'équilibre, soit de leur donner des plus-values génératrices de dépenses inutiles ou contestables.

Enfin, ce système entraînerait une double difficulté de taxation :

1^o D'après la législation actuelle, les revenus provenant

d'une commune ou d'un département sont très fréquemment imposés par l'État dans une commune ou dans un département différent. Seuls l'impôt foncier et la redevance des mines sont établis, sauf exception, dans la commune d'où proviennent les revenus. L'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux est établi, pour l'ensemble des exploitations dépendant d'une même entreprise, au siège de l'entreprise ; l'impôt sur les professions non commerciales, dans la commune où la profession est exercée et non dans celle de la résidence ; l'impôt général, au lieu de la résidence unique ou du principal établissement. Il serait donc indispensable de localiser dans une certaine mesure les revenus et d'établir des partages entre les diverses collectivités locales intéressées par une même contribution. Ce résultat ne pourrait être atteint qu'au prix de règlements arbitraires et compliqués. Parfois même, comme dans le cas des valeurs mobilières, il serait impossible de procéder autrement que par la constitution d'un fonds commun, alimenté par le produit des centimes additionnels perçus dans toute la France, puis réparti entre les collectivités bénéficiaires.

2° Les calculs ne pourraient pas porter pour l'impôt d'État et pour l'impôt local sur les revenus de la même année. Le budget communal et le budget départemental d'une année déterminée sont préparés et votés l'année précédente : le premier à la session de mai, le second à la session d'août. A ce moment, seuls seraient connus les revenus servant au calcul de l'impôt d'État pour l'année en cours. Pour une année, les revenus et bénéfices servant de base à l'impôt d'État sont ceux réalisés l'année précédente. Pour l'impôt local, il faudrait se fonder sur les revenus de l'année antérieure. L'argument de simplicité

le plus fort qui puisse être invoqué lorsqu'on entend adopter pour la fiscalité locale les mêmes procédés que pour la fiscalité d'État, disparaît ainsi de lui-même et des raisons majeures de fait et d'opportunité, viennent confirmer le principe doctrinal tiré des caractères si différents par essence de l'État et des groupements locaux.

En faveur du système des centimes additionnels aux impôts sur les revenus, M. Chapsal invoquait à la tribune du Sénat, en novembre 1930, l'expérience de ce régime en Algérie.

Ramené à ses conditions précises d'application, le fonctionnement du régime fiscal algérien ne fournit pas une réfutation péremptoire des objections d'ordre pratique formulées contre l'extension du système métropolitain d'État aux départements et aux communes.

Il serait inexact de croire qu'en Algérie, les centimes additionnels locaux soient calculés sur les principaux mis en recouvrement pour le compte du budget du gouvernement général.

L'impôt général ne supporte aucun centime.

Pour le calcul des centimes aux impôts cédulaires, on a dû adopter une double répartition différentielle, destinée à ménager les redevables de certaines cédules, sans diminuer les ressources des collectivités. Les centimes — à l'exception de ceux qui portent uniquement sur la contribution foncière — doivent s'appliquer aux impôts sur le revenu dans les proportions de 1, 1,5 et 2, suivant qu'il s'agit des revenus du travail, des revenus mixtes du capital et du travail ou des revenus du capital. Lorsque le nombre total des centimes relatifs à la cédule des traitements a dépassé 40 pour le budget départemental et 60 pour le budget communal, le surplus du produit des centimes est réparti

entre les trois catégories de cédulas, suivant la proportion : 1, 2, 3. De tels calculs sont presque aussi artificiels que ceux qu'entraîne en France le système des principaux fictifs et de répartition préalable.

En second lieu, le Gouvernement général a dû prévoir, pour éviter une trop grande inégalité entre les communes, une répartition spéciale du montant des centimes afférents à la cédula des bénéfiques commerciaux. Cette répartition, dont le but est de donner aux budgets locaux des ressources correspondant aux succursales, est effectuée au prorata des valeurs locatives et du nombre de centimes mis en recouvrement dans chaque collectivité ¹.

Cette répartition, déjà compliquée en Algérie, où elle n'intéresse que trois départements et 373 communes, conduirait à des travaux inextricables, si elle devait s'appliquer aux 90 départements et aux 38.000 communes de la métropole.

En dernier lieu, le système des centimes algériens ne porte que sur des impôts dont les taux (3, 3,5 et 5 %) laissent une certaine marge aux collectivités pour l'assiette des centimes. En France, où l'État a déjà appréhendé pour son propre compte une très large part de la matière imposable, les collectivités locales ne pourraient vraisemblablement recevoir une part de son pouvoir d'imposition que dans la mesure où lui-même accepterait de renoncer à l'intégralité du rendement actuel. Cette éventualité n'est pas prochaine.

En Algérie, pour éviter, notamment dans les villes, des taux globaux excessifs de nature à compromettre le régime

1. Ainsi en 1929 le produit des centimes communaux compris dans les rôles de la commune d'Alger s'est élevé à 30.213.011 francs, dont 3.294.013 ont été attribués à d'autres collectivités.

même des impôts sur les revenus, le Gouvernement général a été contraint de maintenir, depuis douze ans, les taux en principal des diverses cédulas aux chiffres fixés par la décision organique.

Le régime des centimes additionnels aux impôts sur le revenu présenterait la triple caractéristique d'être compliqué, inégalement productif et d'un rendement sujet à de larges variations.

CHAPITRE IV

REJET DE DIVERSES AUTRES PROPOSITIONS

SECTION I. — Proposition de la Commission Dausset.

Après avoir repoussé pour des considérations doctrinales et pratiques les projets qui substituent au système des centimes assis sur des principaux fictifs des centimes additionnels aux impôts d'État sur les revenus, MM. Pietri et Flandin écartent aussi les suggestions proposées par le Comité consultatif permanent de l'Administration générale, départementale et communale.

Ce Comité, présidé par M. Dausset, avait continué à partir de 1927 les travaux de la Commission interministérielle instituée en 1920 en vue d'étudier la réforme des finances locales. Les études approfondies de cette Commission avaient abouti à la loi du 13 août 1926, qui met de nombreuses taxes à la disposition des localités, mais elles n'avaient pas résolu le problème des centimes.

Le « Comité Dausset » écarte le système des centimes additionnels aux impôts sur les revenus pour les motifs précédemment développés. Il propose de remplacer les centimes additionnels aux vieilles contributions, par trois taxes réelles autonomes :

1^o Une taxe foncière assise sur les revenus nets servant

de base à la contribution foncière des propriétés bâties et non bâties.

2° Une taxe sur la valeur locative des locaux d'habitation, déterminée par les baux et corrigée par des coefficients transitoires destinés à tenir compte de la législation sur les baux à loyers.

3° Une taxe sur les locaux affectés à l'exercice de la profession, assise exclusivement sur la valeur locative des locaux, à l'exclusion de l'outillage mobile. La valeur locative, n'ayant pas la même signification pour toutes les professions, serait affectée de coefficients variables suivant les différentes catégories de professions et déterminés par une Commission spéciale.

MM. Pietri et Flandin rendent « hommage au labeur de la Commission Dausset et à l'excellence du principe qui a guidé ses travaux ». Ce principe est, en effet, celui qu'ils adoptent eux-mêmes, de l'autonomie des impositions locales, du départ nécessaire entre la fiscalité d'État et la fiscalité départementale et communale. Le projet Dausset échappe d'autre part aux objections d'ordre pratique que soulève un régime de centimes à la remorque des impôts d'État sur les revenus.

Si les ministres du gouvernement Laval écartent, malgré ces mérites, le projet de la Commission Dausset, c'est qu'en raison de l'étroitesse des bases d'assiette, les taxes proposées ne pourraient fournir aux collectivités locales des ressources équivalentes au produit actuel des centimes, à moins de compenser leur manque de souplesse par des taux excessifs. Défaut d'élasticité, tarifs trop élevés, sous une formule différente, ce système prêterait aux mêmes critiques que celui des principaux fiefifs.

Le Comité Dausset, soucieux d'appliquer le principe de

« la réalité » en matière d'impositions locales, retient la valeur locative comme base unique de ses taxes. Indépendamment de l'étroitesse de cette assiette, la valeur locative, observent MM. Pietri et Flandin, est difficile à établir et suscite des contestations fréquentes entre les agents du fisc et les contribuables. Les locaux d'habitation, selon que la construction des immeubles est, ou non, antérieure à 1914, sont régis par une législation transitoire ou par le jeu de l'offre et de la demande. Le projet de la Commission prétend corriger les inégalités résultant de ces deux régimes juridiques par des coefficients. Cette pratique, suivie à Paris notamment pour l'assiette de la contribution mobilière, ne redresse que très approximativement les inégalités et donne à l'assiette une base forfaitaire très inférieure au montant des loyers réels : sous le régime d'une taxe de quotité, cette méthode compromettrait singulièrement le rendement.

Le loyer des locaux d'habitation occupés par un contribuable dans une commune n'est d'ailleurs « pas un critérium suffisant du revenu total dont il dispose. Le loyer, en effet, constitue proportionnellement une dépense plus forte pour les contribuables modestes que pour les contribuables aisés et pour le père de famille que pour le célibataire. On doit admettre, en outre, que le rapport de la valeur locative de l'habitation au revenu global augmente de commune à commune en même temps que la population ¹. »

Le système d'imposition sur le loyer « modifierait profondément, surtout dans les campagnes, la répartition de la charge fiscale », car dans la grande majorité des communes rurales « le loyer matriciel, base de la répartition de

1. Exposé des motifs, p. 75.

la contribution mobilière, est fixé, non pas d'après l'importance de l'habitation, mais d'après les facultés contributives de l'habitant ¹ ».

Cette pratique est, il est vrai, contraire à la loi du 21 avril 1832, qui a fait de la contribution mobilière un impôt sur le loyer et non un impôt sur le revenu global présumé d'après le loyer. Le Conseil d'État l'a condamnée. Elle est un exemple de la force de la coutume corrigeant une loi pour renouer en l'espèce la tradition de l'impôt mobilier, impôt sur les revenus sous le régime de la loi de 1791.

La taxe sur les locaux professionnels, assise exclusivement sur les locaux affectés à l'exercice de la profession, rétrécit singulièrement l'assiette des droits actuels de patente : elle en supprime le droit fixe, les taxes déterminées et les taxes variables ; elle correspond à peu près au droit proportionnel, mais elle en élimine l'outillage mobile, ainsi que les locaux d'habitation, devant sur ce dernier point la loi du 6 juillet 1934 qui a supprimé le droit proportionnel de patente sur l'habitation. L'assiette ainsi réduite obligerait les collectivités locales à sacrifier le rendement de l'impôt ou à appliquer des taux excessifs.

La suppression du droit fixe, des taxes déterminées et variables aurait pour conséquence de rompre la répartition actuelle de l'impôt au détriment des patentables du tableau A, c'est-à-dire des petites et moyennes professions, à l'avantage des patentables des tableaux B et C (haut commerce, banques, industries).

Le Comité Dausset envisage, pour pallier l'insuffisance du rendement et les changements dans la répartition,

1. *Loc. cit.*

l'application de coefficients déterminés par une Commission spéciale, à affecter aux valeurs locatives des différentes catégories de professions en vue de répartir la nouvelle taxe dans les mêmes conditions que l'impôt actuel. Mais « de tels coefficients seraient en réalité un nouveau tarif de patente. Comment pourrait-on l'établir et le justifier ? La difficulté est déplacée, mais non résolue¹ ».

En somme la Commission Dausset, trop respectueuse de la « réalité » de la fiscalité locale pour adopter un système de centimes greffés sur des impôts personnels, sacrifie à ce principe le rendement des recettes et l'équilibre des charges individuelles. Aussi son projet ne saurait-il être retenu comme solution du problème des impositions départementales et communales.

SECTION II. — La réévaluation des principaux fictifs.

En raison des objections que soulèvent les systèmes de réforme proposés, on a suggéré, en vue d'améliorer les recettes des budgets locaux, de réévaluer les principaux fictifs. Dans son discours au Sénat du 25 novembre 1930, M. Linyer exposait cette idée dans les termes suivants : « Je me demande si dans le produit des centimes du département, dans l'augmentation des recettes locales, communales et départementales, une amélioration sensible ne serait pas apportée si l'on procédait purement et simplement, dès maintenant, à une réévaluation des principaux fictifs pour les mettre en harmonie avec la valeur actuelle de la base sur laquelle ils reposent. »

L'idée paraît, à première vue, simple et séduisante : en

1. Exposé des motifs, p. 75.

majorant les principaux fictifs, on permettrait aux départements et aux communes d'obtenir le même rendement avec un nombre moins élevé de centimes. La stabilité des recettes ne serait pas compromise et les assemblées locales seraient plus à l'aise pour modifier la quotité des centimes. Le système perdrait la rigidité qui est son principal défaut.

La réévaluation des principaux fictifs soulève cependant des objections décisives, d'ordre général et d'ordre spécial.

Elle apparaît, tout d'abord, comme un procédé purement empirique. Elle ne fait pas disparaître les principaux fictifs, unanimement condamnés pour leur base artificielle, illogique, depuis les réformes fiscales de 1914 et 1917.

D'autre part, la réévaluation ne restituerait aux budgets locaux qu'une élasticité apparente et illusoire. Ce résultat apparaît évident, si l'on se borne à appliquer aux principaux fictifs un coefficient de majoration donné, par exemple, le coefficient 5 correspondant à la dépréciation de l'unité monétaire. Les départements et les communes pourront obtenir le même produit, en diminuant des $\frac{4}{5}$ le nombre de leurs centimes. Mais où sera l'avantage ? Uniquement dans la faculté psychologique de l'augmenter ensuite. Les principaux fictifs, après majoration, resteront aussi rigides que les principaux fictifs antérieurs.

Si l'on se borne à majorer tous les principaux fictifs d'un coefficient uniforme, correspondant, par exemple, à la dépréciation monétaire ou à la hausse des loyers, on maintient la répartition des charges locales entre les propriétaires, les habitants et les patentables, avec ses injustices : le principal de la patente, déjà affecté par la hausse des loyers, subira en effet la majoration tout comme les principaux fonciers et mobilier, qui n'avaient pas encore subi les effets de cette hausse.

Si, au contraire, la réévaluation est l'occasion de réajuster les principaux fictifs, en relevant les principaux de l'impôt foncier et de la contribution mobilière en proportion de la hausse des loyers, sans toucher au principal de la patente, on réalisera une certaine péréquation des charges locales. Mais cette opération apporterait un trouble dans les budgets locaux, en modifiant la valeur du centime et sa répartition proportionnelle entre les trois contributions. Il en résulterait, d'autre part, un déplacement immédiat de la matière imposable et, partant, de la charge fiscale. Un tel déplacement donnerait lieu à d'innombrables protestations ¹.

La réévaluation, réalisée sous la forme d'une majoration uniforme de tous les principaux fictifs, serait donc « un véritable artifice de calcul » comme on peut s'en rendre compte pour la contribution mobilière : « On ne voit pas la signification pratique que pourrait avoir la multiplication par un coefficient du contingent mis en recouvrement pour l'État en 1917 ². »

Pour la contribution foncière, la réévaluation n'aurait pas plus de « signification pratique », puisque ces principaux fictifs ne sont aussi que d'anciens contingents de répartition qui auraient été mis en recouvrement en 1891 et en 1915.

Les principaux fictifs fonciers et mobilier, une fois réévalués, ne perdraient rien de leur rigidité qu'ils tiennent, non de leur caractère fictif, mais de leur nature de contingents de répartition. Le principal fictif de la patente, principal de quotité, continuerait seul à évoluer avec la matière

1: Exposé des motifs, p. 75.

2. Exposé des motifs, p. 75.

imposable. A chaque fluctuation économique ou monétaire de quelque envergure, l'opération serait à recommencer. La réévaluation serait donc un expédient provisoire comme le système même des principaux fictifs et non une solution définitive du problème des impositions locales.

La réévaluation accompagnée d'un réajustement des principaux fictifs aurait un tout autre sens. Elle tendrait à adapter les principaux aux transformations économiques et monétaires constatées depuis la guerre. Mais sa portée dépasserait celle d'une simple opération arithmétique et son application pratique serait fort délicate. M. Linyer suggère de réévaluer les principaux fictifs « pour les mettre en harmonie avec la valeur actuelle de la base sur laquelle ils reposent ». Cette harmonie est déjà réalisée pour le droit proportionnel de patente : si l'on veut la compléter, il faut donc réévaluer seulement la partie du principal de la patente correspondant au droit fixe et surtout les principaux fictifs de l'impôt foncier et de la contribution mobilière. Le moyen le plus rationnel de mettre ces principaux fictifs « en harmonie avec la valeur actuelle de la base sur laquelle ils reposent » ne serait pas de leur appliquer un coefficient de majoration qui laisserait subsister leur rigidité. Ce serait de laisser ces principaux suivre dans ses fluctuations de valeur la matière imposable, c'est-à-dire, en fait, la hausse des loyers d'habitation et des revenus fonciers.

Les principaux fictifs cesseraient ainsi d'être rigides et deviendraient élastiques comme le principal de la patente. Mais l'opération aurait une tout autre portée qu'une réévaluation. Elle équivaldrait à l'abandon du système des principaux fictifs, des contingents fictifs de répartition, adoptés, maintenus en dépit de la hausse constatée dans

les revenus immobiliers, avec une imperturbable continuité de vues, en 1925 et en 1930, par les pouvoirs publics exclusivement dominés par la préoccupation de la stabilité des ressources locales. Le jour où le Parlement se rendra compte de l'étroitesse de sa politique de stabilité et laissera les principaux évoluer avec la matière imposable, le système des principaux fictifs, étroitement lié à l'idée de fixité des contingents de répartition, aura perdu sa raison d'être. Il n'y aura plus qu'un pas à faire pour leur substituer des principaux « réels » comme l'est déjà celui de la patente, c'est-à-dire de quotité, en supprimant l'intermédiaire devenu inutile du « principal » pour faire des « centimes » locaux des taxes de quotité assises sur les mêmes bases.

C'est, en somme, la formule à laquelle s'arrête le projet Pietri-Flandin, dont il nous reste à exposer la partie constructive.

CHAPITRE V

LE SYSTÈME D'IMPOSITIONS LOCALES DU PROJET PIETRI-FLANDIN

Le système proposé par MM. Pietri et Flandin s'inspire des idées directrices développées dans l'exposé des motifs de leur projet et précédemment analysées. Il est dominé au point de vue doctrinal par le départ nécessaire entre la fiscalité d'État et la fiscalité locale. Il vise moins à l'originalité de la conception théorique qu'à une réforme pratique et facile à mettre en application. Après avoir écarté tout système de centimes additionnels et de principaux fictifs, tout vestige d'impôt de répartition, les auteurs du projet se sont préoccupés : de maintenir à chaque département ou commune des ressources au moins équivalentes à leurs ressources actuelles, d'éviter autant que possible de brusques déplacements de la charge fiscale entre les redevables, d'aménager un système d'impôts locaux qui, tout en conservant les caractères réel et indiciaire, tienne compte dans une certaine mesure de l'ensemble des facultés contributives.

MM. Pietri et Flandin estiment que les trois grandes contributions locales : foncière, mobilière et patente, sont parfaitement adaptées dans leur principe aux besoins des collectivités et qu'il importe de les conserver, en modifiant ce que les règles actuelles de leur assiette présentent d'illo-

gique, de désuet et en cherchant à ne rompre que le moins possible avec les habitudes des contribuables ¹.

En supprimant le système des principaux fictifs, ils se sont efforcés de donner à la fiscalité directe locale la souplesse dont elle était dépourvue et à la faire bénéficier autant que possible « de deux qualités quelque peu contradictoires, mais qu'imposent la nature même des collectivités locales et l'évolution de leurs budgets, la stabilité des bases d'imposition et le développement du produit ². »

Les impôts de remplacement des centimes additionnels locaux doivent en règle générale atteindre respectivement les mêmes catégories de contribuables que les centimes supprimés. Aussi le projet conserve-t-il pour les désigner les appellations anciennes. Toutefois, il appelle taxe foncière l'impôt qui frappe les biens immobiliers, pour le distinguer de la contribution foncière perçue au profit de l'État et il intitule « contribution mobilière » la contribution personnelle mobilière, en raison de la suppression de la contribution personnelle réalisée par la loi du 31 juillet 1917.

Le système de ces trois impôts, qui constituent dans le nouveau régime « l'armature de la fiscalité locale », est complété par une taxe municipale sur la valeur vénale des propriétés non bâties, mise à la disposition des villes à développement rapide.

SECTION I. — La taxe foncière.

Le projet remplace les centimes additionnels à l'impôt foncier par une taxe foncière identique à celle que prévoyait

1. Exposé des motifs, p. 75.

2. Exposé des motifs, p. 77.

le projet du Comité Dausset. Cette taxe sera établie sur les mêmes bases que l'impôt foncier, c'est-à-dire sur le revenu cadastral des propriétés bâties et non bâties (art. 28).

Plus généralement, les articles 29 à 35 appliquent à la taxe foncière un certain nombre de dispositions qui régissent la contribution foncière : exemptions permanentes et temporaires ; constructions nouvelles et additions de constructions non déclarées, rôles auxiliaires de fermiers, annualité, remises et modérations, mutations de cote.

Les auteurs du projet ajournent l'application de la taxe foncière jusqu'à la mise en application des résultats de la révision des évaluations cadastrales jusqu'à cette époque, ils maintiennent à titre transitoire le régime actuel des centimes additionnels aux principaux fictifs de la contribution foncière.

Pour les propriétés non bâties, la révision est en cours d'exécution depuis 1930 et l'on ne prévoit pas son achèvement avant 1940 ; pour les propriétés bâties, une révision a été effectuée en 1924-1925 et appliquée à partir de 1926 ; une nouvelle révision est prévue et les ruraux en demandent l'exécution rapide pour que les résultats des réévaluations entrent en même temps en vigueur pour la propriété bâtie et pour la propriété non bâtie.

Toute réforme relative à l'impôt foncier, estiment avec raison MM. Pietri et Flandin, doit être précédée de la réévaluation cadastrale. C'est seulement à partir de son achèvement que la nouvelle taxe pourra être utilement substituée au système actuel. « Adopter un autre parti serait aller à un échec certain et provoquer le mécontentement des populations rurales. D'autre part — même si on passait outre aux objections tirées de l'importance des taux — on ne pourrait songer à appliquer dès maintenant la taxe à

assiette directe à la seule propriété bâtie, pour laquelle le revenu net, tout en étant plus près du revenu réel que ne l'est le revenu cadastral en matière de propriété non bâtie, s'en écarte néanmoins dans des proportions trop variables selon les immeubles pour pouvoir fournir une base équitable au nouvel impôt ¹. »

SECTION II. — La contribution mobilière.

Le projet écarte la taxe réelle sur les loyers d'habitation prévue par la « Commission Dausset ». Il conserve la contribution mobilière sur la valeur locative, laquelle diffère du loyer en raison des lois d'exception. Mais il lui donne le caractère d'un impôt sur le revenu global présumé.

La contribution mobilière « conserve, déclare l'exposé des motifs, dans le nouveau système le rôle qu'elle avait dans l'ancien : elle constitue pour la collectivité locale l'impôt destiné à atteindre l'ensemble des revenus du contribuable ».

Cette assertion appelle quelques réserves. D'après la loi du 21 avril 1832, la contribution mobilière est plutôt un impôt sur la valeur locative qu'un impôt sur le revenu global présumé. Du moins la valeur locative est-elle sa base exclusive d'assiette et la loi de 1832 a renoncé aux coefficients de correction par lesquels la loi de 1791 avait cherché à atteindre le revenu par le loyer. Toutefois, la pratique illégale suivie dans les communes rurales ; les facultés données aux communes, par la loi de 1846 : d'imputer une partie du contingent mobilier sur les produits de l'octroi et d'appliquer un tarif gradué ; par les lois du

1. Exposé des motifs, p. 75.

31 décembre 1900 , des 13 juillet 1903, 20 juillet 1904, 31 décembre 1930, à la Ville de Paris, puis à d'autres communes, d'effectuer sur la valeur locative une déduction à titre de minimum de loyer et des déductions à titre de charges de famille — ont transformé l'impôt réel sur la valeur locative en un impôt personnel et dégressif, qui corrige le défaut de relation constante entre le loyer et le revenu et tend à faire de la contribution mobilière un impôt sur le revenu présumé.

Il n'y a donc pas de critique de principe à soulever contre l'aménagement dans le projet Pietri-Flandin de la contribution mobilière : il conserve bien à cet impôt le rôle d'impôt sur le revenu que lui a assigné l'évolution législative depuis 1832. Les efforts constants de la Ville de Paris, généralisés par plusieurs dispositions de lois, pour corriger, tout en demeurant dans la légalité, le régime de la loi du 21 avril 1832, suffisent à démontrer la supériorité de la contribution mobilière ainsi assouplie sur la taxe réelle du projet Dausset.

Le projet Pietri-Flandin introduit même dans la contribution mobilière un nouvel élément de souplesse. En vue de corriger ce qu'aurait d'arbitraire un impôt exclusivement assis sur la base de la valeur locative, il affecte celle-ci de deux coefficients, l'un progressif avec l'importance de la valeur locative, l'autre dégressif avec l'importance de la population de la commune.

Les auteurs du projet déclarent avoir emprunté cette idée, avec certaines modifications, aux projets de deux de leurs prédécesseurs au Ministère des Finances, M. Caillaux et M. Clémentel. Ils omettent de mentionner que ces projets n'ont fait que reprendre le principe des coefficients, appliqués aux loyers selon leur impor-

tance, par la loi de 1791 sur la contribution personnelle mobilière.

Dans son projet de 1909, M. Caillaux cherchait, en remplacement des centimes additionnels, à imposer « le revenu global des contribuables dans les communes où ce revenu est dépensé ». Il déterminait ce revenu global en appliquant un tarif de coefficients à la valeur locative d'habitation de chaque contribuable. Mais il admettait l'Administration et le contribuable à combattre le chiffre de revenu ainsi obtenu.

Le projet Pietri-Flandin, qui conserve à la contribution mobilière son caractère réel et forfaitaire, n'a pas reproduit cette disposition.

Dans son projet de budget pour 1925 ¹, M. Clémentel reprenait le système des coefficients sur la valeur locative, dans le but, non plus d'asseoir l'impôt local sur le revenu, mais de contrôler indirectement au moyen de l'indice loyer les revenus déclarés à l'impôt général d'État sur le revenu.

L'article 41 du projet Pietri-Flandin présente le tableau des coefficients. Nous nous bornons à renvoyer à ce texte. Le produit de la valeur locative de l'habitation par le coefficient qui lui correspond donne le montant brut de la base d'imposition. Le montant de l'impôt sera obtenu en multipliant la base d'imposition ainsi calculée par les taux de l'impôt fixés annuellement par le Conseil général et le Conseil municipal.

Les chefs de famille se trouvent souvent contraints, lorsque le nombre de leurs enfants augmente, d'étendre leur habitation sans que leurs facultés contributives soient

1. J. O. Docum. Parlem. Chambre, Annexe n° 441, art. 54.

accrues. Le principe de déduction pour charges de famille, déjà consacré par des lois antérieures, se justifie donc comme un correctif à l'indice loyer.

Pour simplifier, le projet fixe la déduction à 10 % par personne à charge avec maximum de 80 % du chiffre brut de la base d'imposition. « Les chefs de famille nombreuse doivent, lorsqu'ils en ont les moyens, participer dans une certaine mesure aux dépenses publiques de la localité où ils ont leur foyer ¹. »

Le projet laisse aux municipalités la possibilité de continuer à utiliser les dispositions des lois du 13 juillet 1903 (art. 4) et du 20 juillet 1904 (art. 4). Aux termes de l'article 43 du projet, les Conseils municipaux pourront substituer aux systèmes de réductions proportionnelles pour charges de famille l'application d'un abattement uniforme par personne à charge, qui sera retranché de la base d'imposition. Ils pourront déduire au préalable une somme fixe sur la base d'imposition de la généralité des contribuables.

Cette déduction préalable se combine donc avec le jeu des coefficients sur la valeur locative. C'est un élément de dégressivité laissé à la disposition des Conseils municipaux.

Les déductions prévues par l'article 43 sont subordonnées à l'approbation du Conseil général en raison des intérêts du budget départemental.

Pour la désignation des personnes considérées comme étant à la charge du contribuable, le projet maintient les dispositions en vigueur : ce sont les catégories de personnes retenues pour l'application de l'impôt général, à condition

1. Examen des articles du projet, art. 42, p. 83.

qu'elles aient le même domicile que le chef de famille.

D'après l'article 44, la déclaration des personnes à charge sera produite dans le même délai qu'en matière d'impôts sur les revenus. De cette façon, les contribuables ayant fait leur déclaration de charges de famille pour l'établissement des impôts sur les revenus n'auront pas à en produire une seconde pour la contribution mobilière, contrairement à la législation en vigueur.

Cette « facilité » semble rationnelle au premier abord. Il nous paraît cependant critiquable de se contenter d'une seule déclaration valable pour deux impôts appartenant à des systèmes fiscaux qu'on prétend dissocier.

La « facilité » accordée présente un inconvénient pratique constaté par les auteurs du projet. Les travaux d'assiette de la contribution mobilière sont effectués en octobre et novembre, avant l'ouverture des délais de déclaration pour les impôts sur les revenus (février). Il ne pourra donc être tenu compte dans les rôles de la contribution mobilière des charges survenues depuis la déclaration produite au mois de février précédent. Le projet prévoit des dégrèvements d'office, au vu de la nouvelle déclaration. C'est une complication facile à éviter par le maintien d'une déclaration des charges de famille spéciale à la contribution mobilière, à produire au mois d'octobre.

En dehors de ces modifications apportées aux principes de l'assiette, le projet Piétri-Flandin maintient l'ensemble des dispositions légales et administratives qui régissent la contribution mobilière, notamment : imposition de tous les locaux « meublés », avec leurs dépendances, affectés à l'habitation et occupés à titre de propriétaire, de locataire ou d'usufruitier, à titre onéreux ou gratuit, règle de la proportionnalité des valeurs locatives ; détermination par les

actes de location ou, à défaut, par voie de comparaison ou d'appréciation directe ; exonération des indigents et (jusqu'à une base d'imposition maxima de 2.500 fr.) des pères et mères de sept enfants vivants et mineurs et des hommes de troupe mariés.

Toutefois, le projet donne qualité aux Commissions municipales de taxation pour apprécier l'état d'indigence au regard de la contribution mobilière ; en cas de dissentiment avec le contrôleur, le Préfet statuera.

Le projet maintient le principe général de l'annualité : les droits seront établis pour l'année entière, d'après les faits existant au 1^{er} janvier. En conséquence, les héritiers d'un contribuable décédé en cours d'année sont tenus de payer le montant de sa cotisation.

D'après la législation en vigueur, les omissions ou insuffisances d'imposition ne peuvent pas être réparées par voie de rôles supplémentaires. En conséquence, le contribuable resté cotisé dans une commune qu'il a quittée avec le 1^{er} janvier, mais postérieurement au recensement, ne peut obtenir la décharge de sa cotisation qu'en justifiant de son inscription ou d'une demande d'inscription au rôle de sa nouvelle résidence ou qu'il n'est plus imposable.

Ces règles s'expliquent par le caractère d'impôt de répartition de la contribution mobilière ; elles n'ont plus de raison d'être du moment qu'elle devient un impôt de quotité. Aussi l'article 45 du projet autorise-t-il l'imposition par voie de rôle supplémentaire, mis en recouvrement jusqu'au 31 mars de l'année suivant celle de l'imposition, des contribuables qui n'auraient pu être compris dans le rôle primitif ou qui seraient redevables d'un complément de droits.

SECTION III. — La patente.

L'aménagement nouveau de la patente constitue la partie la plus originale du projet Pietri-Flandin. Il la conserve avec ses caractères réel et indiciaire, mais il modifie sa nature juridique même en donnant au droit fixe la prépondérance sur le droit proportionnel.

Les auteurs du projet se plaisent à décrire les qualités de la patente.

« La patente était, de beaucoup, l'impôt le plus difficile à transformer. On n'ignore pas à quelle précision et à quelle exactitude quasi mathématique dans l'assiette avait atteint, sous l'empire de la loi du 15 juillet 1880, cet impôt, le mieux différencié, le plus apte sans aucun doute à saisir les mille aspects de la matière imposable, le plus capable de l'enserrer étroitement tout en se limitant à des éléments purement extérieurs et indiciaires. La patente, vieil impôt plus que centenaire, a perdu à tort de son prestige aux yeux des spécialistes de la fiscalité et les contrôleurs d'aujourd'hui sont bien plus occupés aux travaux comptables délicats et minutieux qu'exige une correcte détermination de l'impôt sur les bénéfices commerciaux, qu'à asseoir patiemment la patente d'un grand magasin, d'une usine à l'outillage complexe et divers, ou d'une gare de chemin de fer »¹.

On peut observer qu'avant la guerre, le commerce et l'industrie acceptaient sans se plaindre la patente d'État et dirigeaient de violentes attaques contre les projets de M. Caillaux. Indifférents aux critiques des partis poli-

1. Exposé des motifs, p. 76.

tiques, des économistes et des financiers, ils retenaient des dispositions de la réforme envisagée, la déclaration obligatoire, l'inquisition du fisc dans leurs affaires, les pénalités et le taux progressif. Impôt de quotité, la patente échappait aux reproches d'inégalité adressés au système de la répartition. Assise sur les signes extérieurs, elle n'obligeait pas les redevables à participer à l'assiette, à dévoiler le secret de leurs entreprises. La patente était entrée depuis un siècle dans les habitudes et considérée comme un élément normal des frais généraux répercuté sur la clientèle dans le prix de vente.

Il ne faut pas perdre de vue ces constatations, si l'on veut apprécier sainement la valeur de la campagne dirigée depuis quelques années contre la patente.

Ce sont, on l'a vu dans le chapitre I^{er}, les perturbations économiques et monétaires de l'après-guerre qui ont faussé la patente et rompu au détriment de ses redevables l'équilibre de la répartition des charges locales au bénéfice des principaux fictifs fonciers et mobilier demeurés figés.

Si le crédit de la patente a quelque peu fléchi, c'est aussi qu'elle n'a plus qu'une partie de ses mérites et qu'elle a été brisée et faussée dans sa contexture même. A la suite des perturbations économiques de ces dernières années — nous avons déjà eu l'occasion de le noter — les droits fixes, demeurés au tarif de 1880, ont perdu peu à peu de leur intérêt, tandis que le droit proportionnel subissait deux majorations qui se multipliaient l'une par l'autre : hausse des valeurs locatives et augmentation du nombre des centimes.

C'est en très grande partie à ce gonflement anormal du droit proportionnel qu'il faut attribuer les protestations

de contribuables qui ont eu leurs échos à la tribune de la Chambre¹.

Pour remédier à ces mouvements en sens inverse du droit fixe et du droit proportionnel, tout en conservant à la patente sa structure générale en vue d'éviter de brusques déplacements de la charge fiscale, MM. Pietri et Flandin proposent de « rendre au droit fixe l'importance que lui donnait la loi de 1880 » et de supprimer le droit proportionnel sur les locaux d'habitation.

§ 1. — SUPPRESSION DU DROIT PROPORTIONNEL SUR L'HABITATION

La suppression du droit proportionnel sur les locaux d'habitation était réclamée par les intéressés avec une particulière insistance parce qu'il était devenu, depuis la hausse des loyers, un des facteurs principaux de l'augmentation des cotisations des patentables et d'inégalités entre les contribuables. Après un projet de loi déposé le 28 juin 1929 et non discuté, la loi du 16 avril 1930 avait décidé la suppression du droit sur l'habitation. Mais, comme elle n'indiquait pas à l'aide de quelles recettes serait comblé le déficit creusé par cette réforme, elle laissait aux assemblées locales la responsabilité d'en répartir la charge sur les patentables, les propriétaires ou les occupants de locaux d'habitation. Les municipalités se refusèrent, à la veille des élections, à assumer cette responsabilité et s'abstinrent de voter les recettes compensatrices. La loi du 17 juillet 1931 dut ajourner l'application de la loi du 16 avril 1930 jusqu'à la réforme des impositions locales.

1. Exposé des motifs, p. 76.

La loi du 6 juillet 1934 a supprimé le droit proportionnel sur l'habitation en se bornant à décider que le déficit devrait être comblé par des ressources nouvelles appropriées. En fait, pendant l'exercice 1935, le Trésor l'a bouché au moyen d'avances consenties aux collectivités locales.

Le décret du 30 octobre 1935 laisse ces avances à la charge définitive de l'État. Il modifie légèrement l'aménagement du droit proportionnel qui frappe les professions libérales, transférées du tableau D au tableau B par le décret du 30 novembre 1934.

Pour combler le déficit résultant de la suppression du droit proportionnel sur l'habitation, le décret du 30 octobre 1935 prévoit trois procédés :

1^o Élévation de 8 à 18, réalisée par un autre décret de la même date, du nombre des centimes ordinaires, sans affectation spéciale, que les Conseils généraux peuvent voter sans autorisation sur les contributions foncière, mobilière et des patentes.

2^o Dans chaque département, majoration des principaux fictifs dans la proportion nécessaire pour ramener au chiffre compris dans les rôles primitifs de 1934 supposée établie pour la même année en tenant compte : de la perte nette de principal fictif causée par la réforme après aménagement nouveau de la patente des professions libérales et de l'élévation de 8 à 18 du nombre des centimes.

3^o En cas où un reliquat d'insuffisance subsiste dans une commune, il est prélevé chaque année sur le fonds commun de l'impôt sur le chiffre d'affaires, alimenté par trois catégories de ressources nouvelles : majoration de 20 francs sur les permis de chasse départementaux ; taxe sur les distributeurs d'essence (50 fr. pour les appareils installés à poste fixe, 25 francs pour les autres appareils) ; 20 % du

montant de l'impôt perçu à l'occasion de la délivrance ou du renouvellement de la carte d'identité des étrangers.

Le décret du 30 octobre 1935 a ainsi résolu, sans le concours des assemblées locales, la question laissée en suspens par la loi du 16 avril 1930. En dehors des taxes destinées subsidiairement à couvrir le reliquat du déficit résultant de la suppression du droit proportionnel sur l'habitation, ce décret a réparti la charge de cette réforme sur les propriétés, les locaux d'habitation et sur les professions patentables.

§ 2. — RÉFORME DU DROIT FIXE DE PATENTE

Les auteurs du projet de 1931 se sont proposé, déclare l'exposé des motifs, de « rendre au droit fixe l'importance que lui donnait la loi de 1880 ». Pour réaliser cet objectif, il aurait suffi de majorer le droit fixe d'un coefficient en rapport avec la dépréciation du franc, ou avec la hausse des loyers qui a entraîné le gonflement du droit proportionnel.

Le projet est, en réalité, plus ambitieux, et c'est la conception même de la patente qu'il prétend modifier : il envisage de substituer à la notion d'impôt sur le revenu professionnel celle de licence d'exercer. Les auteurs exposent nettement leurs intentions à cet égard dans l'aménagement des droits du tableau A, c'est-à-dire de l'immense majorité des professions patentables ; ils reviennent sur leur conception à propos des autres tableaux du tarif.

MM. Pietri et Flandin décrivent l'évolution historique de la patente, et déclarent vouloir revenir à la conception primitive.

« Il fallait ici nous écarter délibérément de la loi de 1880

et poser en principe qu'en assujettissant un contribuable à la patente, les pouvoirs publics ne chercheront plus à atteindre rigoureusement le montant du bénéfice réalisé. La patente constituera la somme ou la redevance que chacun devra payer pour avoir le droit d'ouvrir boutique dans la commune et d'y exercer sa profession ¹.

Ce principe nous a paru justifié.

Tout d'abord, il nous a semblé qu'une telle conception convenait bien à un impôt uniquement local. Elle s'accorde, en effet, d'une façon particulièrement heureuse avec la notion qui est la base même de toute taxation locale : la contribution aux dépenses de la vie municipale, en contrepartie des avantages que procure au redevable la vie collective.

En second lieu, il ne nous a pas échappé que ce principe de taxation ne faisait que restituer à la patente son authentique et originelle raison d'être. Les véritables ancêtres de notre patente : les droits de maîtrise et de jurande, pour lesquels un édit de Henri III de 1581 établissait déjà une progression dans les redevances d'après l'importance de la ville et d'après l'importance du métier, accordaient précisément la faculté d'exercer ce métier. En échange, le souverain ou les corps constitués délivraient ces « lettres patentes » qui conféraient un titre ou un privilège.

Durant la période révolutionnaire, après un bref essai tendant à fonder la patente sur la seule valeur locative (loi des 2-17 mars 1791), on revint à la conception du droit fixe par le décret du 4 thermidor an III qui divisait les différents commerces en classes, suivant l'importance

1. Le tarif a été établi après une enquête. Il a été calculé de manière à tenir compte dans toute la mesure possible des sommes payées actuellement par les patentables.

relative de chacun d'eux, et suivant la population de la localité où ils s'exerçaient.

On ne tenait pas compte de l'étendue des affaires ni des bénéfices présumés et l'article 1^{er} du décret marquait bien le caractère de l'impôt : « Nul ne pourra exercer un commerce ou négoce quelconque sans être pourvu d'une patente qui indiquera la nature de son commerce. » De même, la loi du 1^{er} brumaire an VII disait : « Nul ne sera obligé à prendre plus d'une patente » (art. 24) ou « les patentes sont personnelles et ne peuvent servir qu'à ceux qui les obtiennent »¹ (art. 25) :

Les droits de maîtrise et de jurande, origine lointaine de la patente, avaient bien les caractères de licence d'exercer une profession, sous le régime corporatif où la compétence de chaque corps de métier et le nombre des « maîtres » admis à l'exercer étaient strictement limités.

Les vingtièmes d'industrie, éléments d'un système général d'impôts sur le revenu institué en 1710 étaient, au contraire, dans leur principe, un impôt sur le revenu professionnel réel que les redevables étaient tenus de déclarer à l'administration.

Après avoir supprimé les maîtrises et les jurandes, l'Assemblée constituante, poussée par le besoin d'argent en prit prétexte pour créer l'impôt des patentes par la loi des 2-17 mars 1791. Les assemblées de la Révolution ont semblé hésiter entre les deux conceptions de la licence d'exercer et de l'impôt sur le revenu professionnel : après avoir institué un droit proportionnel sur les locaux de l'habitation et de la profession, puis un droit fixe déterminé d'après la nature de la profession et de la population, elles

1. Exposé des motifs, p. 76.

les ont combinés dans la loi du 6 fructidor an IV. Les règles de l'unité et de la personnalité de la patente (loi du 1^{er} brumaire an VII); la « formule », élément de l'impôt qui confère le droit d'exercer et doit être visée par l'autorité municipale, sont des survivances de la notion de licence d'exercer. La formule disparaît à peu près complètement dans la loi du 15 juillet 1880. La personnalité, l'obligation de faire viser la patente ne subsistent que pour certaines professions (forains...)

La patente est devenue progressivement un impôt sur le revenu professionnel, présumé d'après des indices constituant une spécification de plus en plus poussée : division des professions en classes (loi du 25 mars 1817) : répartition en trois tableaux, tarif proportionnel gradué (loi du 7 mai 1844) ; tableau D pour les professions libérales (loi de 1850) ; différenciation des droits, demi-droits, exemptions (loi du 15 juillet 1880) ; régime spécial des grands magasins (lois du 28 avril 1893 et du 21 avril 1905) ; majorations de droits pour établissements multiples (loi du 27 février 1912). Cette différenciation de plus en plus poussée des bases et des tarifs répond bien à la préoccupation constante du législateur de proportionner les droits de patente aux revenus présumés des entreprises, tandis que s'estompe de plus en plus la notion de licence d'exercer.

MM. Pietri et Flandin justifient le retour à la conception originelle de la patente par trois ordres d'arguments :

D'une part cette conception leur a semblé bien convenir à un impôt uniquement local et s'accorder « d'une façon particulièrement heureuse avec la notion qui est à la base même de toute taxation locale : la contribution aux dépenses de la vie municipale en contre-partie des avantages que procure aux redevables la vie collective.

En second lieu l'évolution de la patente s'explique par un souci de justice fiscale, à une époque où la patente était le seul impôt frappant le commerce et où, par conséquent, la taxation du bénéfice réel était encore inconnue.

« Nous trouvons là une raison nouvelle de revenir à la conception première de la patente. Aujourd'hui, en effet, deux nouveaux impôts frappent le commerce et l'industrie : l'un atteint l'importance des affaires (taxe sur le chiffre d'affaires), l'autre le bénéfice réel (impôt cédulaire sur les bénéfices commerciaux). Il est donc naturel que laissant l'État percevoir ces nouveaux impôts qui s'accordent avec les principes d'une fiscalité moderne, nous ne cherchions plus dans la patente que cette autorisation donnée par la commune à ceux de ses concitoyens qui veulent se livrer à un négoce ou à une industrie et qui contribueront ainsi aux charges que l'exercice de leur profession ne manquera pas d'imposer à la collectivité »¹.

Enfin, au point de vue pratique, la nouvelle patente aura, par ailleurs, pour les assujettis, le grand avantage de la stabilité. Contre quoi, en effet, ont en général protesté les patentables ? Beaucoup moins contre l'importance de l'impôt que contre ses variations. La patente, charge de l'entreprise, charge fixe, impersonnelle, forfaitaire, sera connue d'avance du contribuable² et, partant, facilement intégrée dans le prix de revient. C'est une qualité certaine pour un impôt qui normalement et par incidence doit, en définitive, être supporté par la clientèle de l'assujetti »³.

Ces considérations ne nous paraissent pas justifier le

1. Exposé des motifs, p. 76.

2. Sous réserve des variations de taux édictées par les assemblées locales.

3. *Loc. cit.*

changement proposé dans la nature juridique de la patente. Le principe de la liberté du commerce, de l'industrie, de l'exercice des professions forme une objection décisive contre tout impôt fondé sur une idée de licence, de brevet d'exercer. Appliquant leur conception aux professions libérales, les auteurs du projet déclarent : « Les redevables se livrant à l'exercice d'une profession libérale ne doivent point échapper à la loi commune. La patente doit constituer aussi bien l'autorisation de plaider ou d'exercer la médecine que celle d'exercer une industrie ou un négoce. » L'exercice de ces professions n'est soumis à aucune « autorisation ». Faire de la patente le prix de cette autorisation, c'est violer le principe de la liberté des professions et commettre un anachronisme.

La notion de redevance, écrivent les auteurs du projet, est conforme au fondement des taxes locales : la contribution aux dépenses de la vie municipale en contre-partie des avantages procurés au redevable par la vie collective. Cette formule se rattache à la théorie de l'impôt échange, rémunération des services rendus. Même dans le domaine local, cette doctrine n'est exacte que pour les taxes correspondant à un service individuel déterminé. La patente n'est pas représentative d'un service rendu, d'une autorisation d'exercer qui n'est pas nécessaire. La vie municipale ne procure aux patentables qu'un ensemble d'avantages collectifs et indivisibles. A défaut de services déterminés susceptibles de servir de base de répartition, les collectivités locales sont fondées à établir la participation des professions à leurs dépenses d'après les facultés des redevables, c'est-à-dire d'après leur revenu professionnel.

La patente, impôt sur le revenu des professions, objectent MM. Pietri et Flandin, vient alors se superposer à des

impôts d'État (impôt cédulaire et taxe sur le chiffre d'affaires). On peut répondre que les commerçants, comme les propriétaires, ont toujours versé à l'État, aux départements et aux communes. C'est un autre problème de réduire le poids de la patente. Le projet n'envisage pas de le diminuer : peu importe au redevable d'acquitter la même somme sous le nom de licence ou celui d'impôt sur le revenu.

Le droit fixe est une base trop étroite d'imposition. Les auteurs du projet le reconnaissent, mais ils estiment que l'existence d'une contribution mobilière progressive avec l'importance des locaux occupés pour l'habitation et destinée à tenir compte de l'ensemble des « facultés contributives » du redevable, compensera dans le cadre local lui-même ce que pourrait avoir de trop sommaire la simple taxe déterminée ¹.

Après avoir supprimé le droit proportionnel sur l'habitation, c'est faire jouer à la valeur locative d'habitation le rôle d'un correctif à l'insuffisance de la patente.

Le projet n'applique d'ailleurs pas jusqu'au bout la conception de la licence d'exercer. Il prévoit dans le tableau A des majorations par personne employée et, pour les patentables d'une certaine importance par leur classe ou par la population de la ville, un droit proportionnel élevé (du dixième ou du quinzième) sur la valeur locative des locaux professionnels.

D'autre part, il maintient les modalités de taxation pour les tableaux B et C et se borne à réviser le montant et le taux des droits : majoration au coefficient 20 des droits fixes ; réduction des taux des droits proportionnels. Pour éviter de restreindre le rendement de l'impôt et de diminuer

1. Exposé des motifs, p. 76.

la patente des redevables de ces tableaux aux dépens des redevables du tableau A, le projet abandonne ici la conception de la licence et se borne à rétablir l'équilibre entre le droit fixe et le droit proportionnel rompu depuis la guerre.

§ 3. — AMÉNAGEMENT DU TARIF

Le projet Pietri-Flandin conserve les principes généraux et la structure de la contribution des patentes, et n'apporte à la législation en vigueur, notamment à la loi organique du 15 juillet 1880, que les modifications exigées par l'économie de la nouvelle patente et son adaptation au nouveau système d'impositions locales.

Il prévoit, en outre, le regroupement et la codification par décret des textes, aussitôt après le vote du projet.

Les principes dont s'inspirent les auteurs du projet nécessitent principalement un aménagement nouveau du tarif des patentes.

Dans le tarif actuel, les professions sont réparties en 4 tableaux A, B, C et D. Le tableau D groupe tous les droits proportionnels et énumère certaines professions (libérales) qui ne supportent que le droit proportionnel.

D'après le projet, toutes les professions patentables comportent un droit fixe. Il supprime le tableau D et le réintègre dans les autres tableaux ; il incorpore au tableau A les professions libérales, au tableau C, celles de chefs d'institution et de loueur de chambres meublées.

D'une manière générale, le projet relève sensiblement les tarifs des droits fixes et des droits proportionnels, pour les raisons développées dans l'exposé des motifs. « Ce rehaussement est indispensable pour assurer l'équilibre du nou-

veau système d'impositions locales et pour éviter l'application de taux nominalement excessifs. Il s'impose également afin de rétablir, entre le droit fixe et le droit proportionnel afférents à chaque profession, un rapport équitable, comparable à celui qui avait été prévu par le législateur de 1880, et qui s'est trouvé rompu par suite de la dévalorisation du franc¹. »

En tenant compte de ces conditions générales, les auteurs du projet ont fait procéder à une enquête et à des sondages. Ils ne se sont pas bornés à majorer uniformément les anciens droits de patente, pour le tableau A. Cette solution simpliste n'aurait pas été satisfaisante. La gradation des anciens droits par classes et par catégories de population ne s'est pas toujours révélée, dans la pratique, exempte d'imperfections. D'autre part, il convenait de faire état des répercussions, sur le montant des cotisations, de la suppression de tout droit proportionnel en faveur de la généralité des petits patentables, et de la majoration du droit fixe par personne employée.

Dans le projet, les droits fixes du tableau A continuent à ne comprendre qu'une taxe invariable dans les communes rurales.

Par contre, dans les centres plus importants (les villes de plus de 5.000 habitants), il majore le droit fixe, sauf pour les petits patentables des 7^e et 8^e classes, en égard au nombre de personnes habituellement employées : 5 % par personne pour les cinq premières, 3 % de la sixième à la dixième ; 1 % à partir de la onzième, avec un maximum de 50 % dans les villes de moins de 100.000 habitants et de 100 %, dans les villes de plus de 100.000 âmes.

1. Exposé des motifs, p. 85 (sur l'art. 59 du projet).

Tenant compte du fait que « dans les carrières libérales proprement dites, les débutants et les personnes âgées ne réalisent généralement que de faibles gains », le projet réduit de 50 % le droit fixe applicable à ces professions pour les trois premières années d'exercice, et pour toutes les autres années suivant celle au cours de laquelle le redevable a atteint l'âge de soixante-cinq ans.

Il y a dans cette disposition une application intéressante de l'idée de personnalité, dont on pourrait envisager l'extension en dehors des professions libérales.

Le projet entend donner la prédominance au droit fixe : il étend les exonérations du droit proportionnel et il relève les taux de ce droit dans une moindre mesure que les taux du droit fixe.

Tous les patentables du tableau A sont, en principe, exempts du droit proportionnel. Il est maintenu seulement pour les redevables :

- des trois premières classes dans les villes de moins de 10.000 habitants.
- des quatre premières classes, dans les villes de 10.001 à 30.000 habitants.
- des cinq premières classes, dans les villes de 30.001 à 100.000 habitants.
- des six premières classes, dans les villes de plus de 100.000 habitants.

Le taux du droit proportionnel n'est multiplié que par le coefficient 2.

Les tarifs du droit fixe du tableau B, estiment MM. Pietri et Flandin, sont satisfaisants et permettent de proportionner assez exactement l'impôt au degré d'activité et d'importance de chaque établissement. Ils tiennent compte,

en effet, du personnel employé et des autres éléments de l'exploitation.

Le projet conserve cette tarification et se borne à revaloriser les anciens droits par l'application du coefficient 20, « de manière à obtenir un tarif normal dont l'ordre de grandeur soit comparable à celui qui se trouve assigné aux patentables du tableau A ».

Il porte du dixième au tiers (du 40^e au 10^e, pour certaines professions) le taux du droit proportionnel.

Le tarif, progressif par tranches de valeurs locatives, adopté en 1905 à l'égard des grands magasins, est devenu écrasant et n'est plus en harmonie avec les cours des loyers. Le projet rehausse le chiffre limite de chacune des tranches.

Les remaniements successifs apportés, depuis la loi de 1844 à la tarification au droit fixe des industries ou autres professions rangées dans le tableau C, ont fait entrer dans les bases de l'impôt les éléments de production qui caractérisent le plus exactement l'importance et l'activité relatives des professions. Dans l'ensemble, la tarification actuelle peut être considérée comme équitable et tend à graduer les taxes variables de la manière la plus conforme à l'égalité professionnelle.

Le projet conserve cette tarification et se borne à multiplier les droits par le coefficient 20.

Pour un certain nombre de professions du tableau C, le droit fixe est calculé à tant pour cent d'un élément de base apprécié en francs (montant de travaux ou de fournitures ; prix de ferme, d'abonnement ou de concession, capitaux). A l'égard de ces professions, « la revalorisation du droit fixe est d'ores et déjà effectuée pour la partie correspondant à la dépréciation monétaire ». Par suite, le

projet réduit, pour ces professions, à 4 le coefficient de majoration.

Quant au droit proportionnel, pour les professions du tableau C, il en multiplie d'une manière générale le taux par 4 et le porte : du 20^e au 5^e, pour les patentables de la première partie de ce tableau ; du 40^e (2^e partie) et du 50^e (3^e partie) au 10^e ; du 60^e (4^e partie) au 15^e ; du 10^e (assurances, sociétés de banque par actions) au tiers.

Le projet supprime, on l'a vu, le droit proportionnel sur les locaux d'habitation. Le droit portera exclusivement sur les locaux servant à l'exercice de la profession. Tranchant une question souvent discutée dans la pratique, il limite aux établissements industriels cotisés au tableau C l'imposition au droit proportionnel d'après la valeur des locaux « munis de tous leurs moyens de production ». Les petites entreprises industrielles rangées dans le tableau A ne supporteront pas le droit proportionnel sur la valeur locative de l'outillage mobile et de la force motrice empruntée au dehors.

Par analogie avec les règles admises pour les taxes variables des tableaux B et C, la majoration du droit fixe par personne employée, prévue pour certaines professions du tableau A, est limitée, en ce qui concerne les sociétés en nom collectif, à la cotisation de l'associé principal.

SECTION IV. — Dispositions communes.

Sous le régime actuel des centimes additionnels, les contributions locales sont liées : le nombre total des centimes, dans une commune, ou dans un département, frappe également tous les principaux fictifs. Sauf quelques exceptions, tous les centimes portent à la fois sur les contribu-

tions foncières bâtie et non bâtie, sur la contribution mobilière et sur la patente.

Le projet maintient cette concordance et supprime même les exceptions. « Les trois grandes taxes locales forment un ensemble homogène. Il convient donc d'établir entre leurs taux la liaison nécessaire pour que les différentes catégories de contribuables soient équitablement traitées et qu'aucune d'elles ne puisse être abusivement ménagée au détriment des autres ¹. »

Toutefois les rapports entre les taux des trois taxes ne peuvent être actuellement fixés : les chiffres convenables ne pourront être appréciés que lorsque sera connu le montant des revenus qui doivent servir de base à la taxe foncière, c'est-à-dire après la révision générale des évaluations. Jusqu'à l'achèvement de la révision, le projet maintient provisoirement les centimes additionnels à la contribution foncière. « C'est par rapport à l'unité d'un centime qu'il a paru logique, pendant la période transitoire, de fixer l'élément de base du taux des deux nouvelles taxes.

Les expériences faites ont donné lieu de constater qu'on éviterait tout déplacement de charges injustifié en faisant correspondre à chaque centime additionnel portant sur l'impôt foncier le taux de 0,01 % pour la contribution mobilière et celui de 0,10 % pour la patente.

Ainsi, à 300 centimes communaux sur la contribution foncière, correspondrait le taux de 3 % pour la contribution mobilière et celui de 30 % pour la patente.

Cette solution a le mérite de la simplicité. De plus, elle aura l'avantage de faciliter l'établissement des budgets des recettes des collectivités locales en ne troublant pas

1. Sur l'art. 68, p. 86.

les habitudes des municipalités et des conseils ; à la notion de « valeur du centime », elle substitue une notion analogue de « valeur du tantième ».

Sous le régime des centimes additionnels, le nombre des centimes que doit voter un conseil municipal est fonction, d'une part, du montant des recettes à créer, d'autre part, de la valeur du centime communal, c'est-à-dire de la somme que donne l'application d'un centime. Le nombre de centimes à voter n'est autre que le quotient du montant des recettes par la valeur du centime.

Or, la notion de valeur du centime départemental ou communal va nécessairement disparaître avec les centimes eux-mêmes.

Mais, dans le système proposé, une notion analogue vient tout naturellement se substituer à celle du « centime ». On l'appellera la notion du « tantième départemental ou communal », qui sera définie ainsi :

Le « tantième départemental » est la somme que le conseil général obtiendra en votant 1 centime sur l'impôt foncier et les taux correspondants pour la contribution mobilière (0,01 %) et pour la patente (0,10 %).

Le « tantième communal » est, de même, la recette fournie par l'application de 1 centime à l'impôt foncier, du taux de 0,01 % à la contribution mobilière et du taux de 0,10 % aux droits normaux de patente.

Exemple. — Soit une commune dans laquelle se présenteront les chiffres ci-après :

Principal fictif de la contribution foncière (propriétés bâties et non bâties), 8.500 francs.

Montant des bases de la contribution mobilière, 2.350.000 francs.

Montant des droits normaux de patente, 29.000 francs.

Le tantième communal se calculera comme suit :

Produit de 1 centime sur la	
contribution foncière. . .	$8.500 \times \frac{1}{100} = 85 \text{ francs.}$
Produit du taux de 0,1 % sur	
la contribution mobilière. .	$2.350.000 \times \frac{0,01}{100} = 235 \text{ —}$
Produit du taux de 0,10 % sur	
la contribution des patentes	$29.000 \times \frac{0,10}{100} = 29 \text{ —}$
Valeur du tantième com-	
munal.	349 francs.

Pour équilibrer son budget, cette commune a besoin, par hypothèse, de retirer des trois contributions considérées une somme globale de 140.000 francs.

Cette somme contient 401 fois le tantième communal.

Le conseil municipal votera donc :

401 centimes additionnels à l'impôt foncier, 4,01 % comme taux de la contribution mobilière, 40,10 % comme taux de la contribution des patentes.

Si, l'année suivante, la Commune désire augmenter ces ressources, par exemple se procurer 174.500 francs, cette somme contient 500 fois le tantième communal, le conseil municipal votera : 500 centimes additionnels à l'impôt foncier ; 5 % comme taux de la contribution mobilière ; 50 % comme taux de la contribution des patentes.

Les coefficients et les tarifs destinés au calcul de la taxe mobilière et de la patente ont été fixés de telle sorte qu'un taux de 10 % pour la mobilière, et que le « tarif plein » pour la patente, correspondent à 1.000 centimes. Pour les tableaux B et C, le coefficient 20 appliqué aux droits fixes actuels, correspond également à 1.000 centimes.

Les chiffres votés par les conseils municipaux devront être majorés, pour fournir des ressources au budget dépar-

temental. Les majorations seront uniformes pour toutes les communes du même département. Si le département met actuellement en recouvrement 200 centimes, les majorations seront de 2 % pour la mobilière et de 20 % pour la patente, de sorte qu'en définitive on devra, dans la commune considérée, mettre 700 centimes en recouvrement pour la contribution foncière (500 + 200), adopter, pour la contribution mobilière, le taux de 7 % (5 + 2), et fixer les droits de patente à 70 % du tarif.

Un nouveau tableau de concordance devra être établi en 1935, lors de l'achèvement de la révision cadastrale, au moment où la taxe foncière, à assiette directe, remplacera les centimes additionnels.

Les départements et les communes fixeront ainsi librement le taux des nouvelles taxes, comme ils fixent librement le taux des centimes, sous réserve des règles de la « tutelle administrative ». Les auteurs du projet estiment, en effet, que cette tutelle doit être maintenue « pour limiter des impositions qui excéderaient une juste mesure » et prévoient des taux maxima, qui ne pourront être dépassés sans l'autorisation de l'administration supérieure.

Les taux maxima de chaque taxe ne pourront être fixés qu'après la révision des évaluations cadastrales, au moment où la taxe foncière entrera en application.

Pendant la période transitoire, l'article 69 du projet fixe les maxima des impositions que les assemblées locales pourront voter sans autorisation à 500 centimes additionnels, pour la contribution foncière et, pour les deux autres taxes, aux taux correspondant à ce nombre de centimes, c'est-à-dire 5 % pour la contribution mobilière et 50 % pour la contribution des patentes.

Ces limites dépassent notablement celles prévues

jusqu'à présent par les lois annuelles des contributions directes. Mais, il a paru que les assemblées locales méritaient cet élargissement de leurs prérogatives financières ¹.

Avec les centimes disparaissent les distinctions compliquées des centimes en catégories diverses : généraux, spéciaux, ordinaires, pour insuffisance de revenus, etc... et la diversité des règles de tutelle selon les catégories. Le critérium du degré de tutelle n'est plus la notion du nombre des centimes et de leur nature, mais le taux des trois taxes.

Aux termes de l'article 89 du projet : « le Conseil général peut voter, sans autorisation et simultanément la taxe foncière, la contribution mobilière et la patente, dans la limite des taux maxima fixés et selon les proportions déterminées par la loi ».

D'après l'article 90, les contributions dont les taux excéderaient les taux maxima ne pourront être autorisées que par décret.

Les articles 100 et 101 déterminent les pouvoirs des conseils municipaux :

« Les conseils municipaux votent sans autorisation la taxe foncière, la contribution mobilière et la patente dans la limite des taux maxima fixés et selon les proportions déterminées par la loi.

« Les conseils municipaux votent, sauf approbation du Préfet et après avis du directeur départemental de l'administration financière compétente....., la taxe foncière, la contribution mobilière et la patente dont les taux excéderaient les taux maxima fixés par la loi.

« Les conseils municipaux votent, sauf approbation par

1. Sur l'art. 69 du projet, p. 86.

décret en conseil d'État, les taxes énumérées aux paragraphes 1^{er} à 4, 7, 10 à 23 de la loi du 13 août 1926, lorsque leurs taux excèdent les taux maxima fixés en application de ladite loi.

« Les conseils municipaux ne peuvent recourir aux taxes instituées par la loi du 13 août 1926 qu'en cas d'insuffisance des recettes ordinaires et seulement lorsque la taxe foncière, la contribution mobilière et la patente auront été affectées de taux au moins égaux à la moitié des taux maxima prévus par la loi. »

Les auteurs du projet estiment utile de maintenir la collaboration des agents de l'Administration et des représentants des contribuables pour l'établissement d'impôts sur les signes extérieurs.

Cette collaboration aux travaux de l'assiette, à la formation des états-matrices et à l'instruction des réclamations est actuellement réalisée par le maire ou par les commissions des répartiteurs, présidées par le maire et composées de propriétaires fonciers.

Le projet modifie l'appellation de ces commissions, « qui n'évoque plus que des attributions périmées », et remanie leur composition, qui ne répond plus à l'extension de leurs attributions.

L'article 71 institue des « commissions communales de taxation » de manière à donner aux contribuables toutes les garanties désirables.

La municipalité est représentée au sein de la Commission par le maire (ou l'adjoint délégué), président de droit, et par deux membres du conseil municipal nommés chaque année par ce conseil.

Les intérêts des contribuables de la commune sont plus spécialement confiés à quatre d'entre eux, choisis à raison

de deux parmi les propriétaires fonciers, d'un parmi les habitants passibles de la contribution mobilière et d'un parmi les patentables.

Ces quatre commissaires sont désignés par le sous-préfet. Leur mandat est annuel. L'un d'entre eux doit avoir son habitation principale en dehors de la commune.

Les membres de la Commission délibèrent en commun, à la majorité des suffrages. La validité de leurs décisions est subordonnée à la présence du président (maire ou adjoint délégué) et de trois commissaires au moins.

L'article 72 prévoit des mesures, inspirées de l'article 25 de la loi du 15 juillet 1880, à appliquer dans le cas, d'ailleurs tout à fait exceptionnel, de refus de collaboration de la Commission ou de désaccord entre elle et le contrôleur.

L'article 74 maintient les dispositions de la loi du 21 avril 1832 et de la loi du 15 juillet 1880 sur la responsabilité des propriétaires et principaux locataires à l'égard des cotisations mobilières et de patente établies au nom de leurs locataires, en cas de déménagement. Pour les adapter aux règles d'exigibilité de l'impôt direct fixées par la loi du 4 avril 1926, il fixe l'étendue de cette responsabilité à la moitié de la contribution mobilière et au cinquième de la patente.

Certaines des taxes autorisées par la loi du 13 août 1926 ont la même assiette que les impôts aménagés par le projet : taxes sur le revenu net des propriétés bâties ou non bâties, sur la valeur locative des locaux d'habitation, ou des locaux professionnels.

En conséquence, l'article 85 du projet les abroge comme faisant double emploi.

Toutefois, afin d'éviter le déplacement de la charge

fiscale qui pourrait, dans certains cas, être la conséquence de cette suppression, les collectivités pourront, sur délibérations spéciales, continuer à percevoir les taxes qu'elles ont déjà mises en application.

Par ailleurs certaines communes sont autorisées par des lois spéciales à établir, en remplacement de droits d'octroi supprimés, des taxes foncières sur les locaux d'habitation ou sur les locaux professionnels.

Ces taxes pourront être maintenues dans les mêmes conditions que les taxes de la loi Niveaux supprimées par l'article 85.

Les articles 77 à 81 du projet maintiennent, en les adaptant au nouvel aménagement des impositions locales, les taxes accessoires aux trois contributions directes :

Taxe des prestations. La taxe vicinale, que les conseils municipaux ont la faculté d'instituer en remplacement, ne pourra plus être représentée par des centimes additionnels.

Aux termes de l'article 78, le produit total de la taxe vicinale sera réparti entre les taxes communales foncière, mobilière et de patente, au prorata du montant global de chacune d'elles. La part de taxe vicinale incombant à chacune des dites taxes sera répartie entre les redevables au prorata du montant de leurs bases d'imposition.

A titre transitoire, jusqu'à la mise en application de la taxe foncière, la répartition du produit total de la taxe vicinale entre la contribution foncière, la contribution mobilière et la patente sera faite en prenant pour base, en ce qui concerne la contribution foncière, le produit des centimes additionnels communaux.

Contributions spéciales pour bourses et chambres de commerce : elles seront calculées au prorata des « droits

normaux de patente ». Les exonérations antérieures sont maintenues.

Centimes additionnels à l'impôt foncier des propriétés non bâties, perçus au profit des Chambres d'Agriculture. Maintenus provisoirement, ils seront remplacés, quand la taxe foncière entrera en vigueur, par une taxe calculée sur le revenu net servant de base à la contribution foncière.

Centimes additionnels à la patente, au profit des Chambres de Métiers. La réglementation en est maintenue ; la taxe sera calculée sur les droits normaux de patente.

SECTION V. — Taxe municipale sur la valeur vénale des propriétés non bâties.

D'après l'exposé des motifs, « cette taxe est inspirée de la taxe sur la valeur foncière perçue en Alsace-Lorraine en vertu de la loi locale du 14 décembre 1909 et de la taxe sur la valeur en capital des propriétés bâties et non bâties établie dans la Ville de Paris en exécution de la loi du 20 juillet 1902¹ ».

La taxe envisagée portera toutefois exclusivement sur les propriétés non bâties. Elle ressemble donc plutôt à la taxe sur la valeur vénale des propriétés non bâties, que la loi du 31 décembre 1900 autorisait la Ville de Paris à percevoir. En raison de son taux trop élevé (0,50 %), cette taxe constituait une charge très lourde pour les redevables. Elle donna des mécomptes. Le conseil municipal l'abolit dès l'année suivante et la remplaça par la taxe autorisée par la loi du 10 juillet 1902.

MM. Pietri et Flandin justifient la taxe projetée comme

1. P. 88.

une participation spéciale des propriétaires de terrains aux dépenses engagées par les municipalités pour effectuer des travaux d'aménagement, d'embellissement et d'extension, qui ont pour conséquence de donner à ces terrains une plus-value souvent considérable.

Les auteurs n'ont pas fixé le taux de la taxe. Comme ils s'inspirent de la taxe appliquée à Paris et qu'ils envisagent une taxe annuelle, ils ont certainement eu en vue un taux minime, qui donne à la taxe le caractère d'un impôt assis sur le capital, mais acquitté sur le revenu. La taxe n'est donc pas une reprise totale ou partielle, par la collectivité, de la plus-value « non gagnée » créée par les travaux d'édilité et l'accroissement de la population locale. On peut donc attribuer à cette taxe d'autres justifications : compenser l'imposition foncière dérisoire assise sur des terrains qui ne donnent pas de revenu ; obliger les propriétaires, en frappant des terrains sans revenu, à construire et à atténuer la pénurie des locaux d'habitation.

Le projet considère la taxe sur la valeur vénale comme subsidiaire, exceptionnelle. Il la met à la disposition des communes qui ont dressé un plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension, conformément aux lois des 14 mars 1919 et 19 juillet 1924.

Il subordonne en principe l'application de la taxe à l'imposition à la contribution foncière des propriétés non bâties : il en exempte les propriétés publiques exonérées de l'impôt foncier, les sols de bâtiments et autres terrains assimilés à des propriétés bâties au point de vue fiscal (chantiers...).

Il accorde enfin, comme la loi du 10 juillet 1902 pour la taxe de Paris, une exemption de taxe aux terrains plantés en jardins, à ceux qui sont grevés d'une servitude *non*

œdificandi, légale ou contractuelle, ainsi qu'à ceux que les propriétaires s'engageront à conserver dans leur état actuel pendant une période de cinquante années. En prenant un tel engagement, les intéressés s'interdiront, en effet, de réaliser pendant cette période la plus-value acquise par leur immeuble et il est dès lors équitable de ne pas les soumettre à la taxe. Une disposition spéciale prévoit d'ailleurs qu'en cas de violation de l'engagement au cours de la période de cinquante ans, le propriétaire sera passible d'une amende égale au montant de toutes les annuités courues, majorées de l'intérêt à 6 %.

CONCLUSION

Le problème des impositions locales ne se pose plus actuellement dans les mêmes termes qu'à l'époque où M. Caillaux, en 1900, l'examinait accessoirement à sa réforme du système fiscal de l'État. D'une part, ce système est entré en application ; ses principes ont transformé les habitudes des contribuables ; l'expérience a mis en relief ses mérites et ses défauts. Impossibles à estimer en 1900, ses répercussions éventuelles sur les finances des départements et des communes pourraient aujourd'hui être évaluées avec une approximation suffisante.

D'autre part, la guerre, avec ses conséquences économiques et financières, a compromis l'équilibre des budgets locaux et des charges individuelles, et « la grande pitié des communes de France » appelle la solution urgente d'un problème qui n'est plus seulement de doctrine, mais de quantité.

Des solutions de fortune (fonds communs) ou subsidiaires (subventions, taxes de la loi du 13 août 1926) ont paré aux besoins les plus pressants. Le problème reste posé, et des débats approfondis à la « Commission Dausset », à la Chambre des Députés et au Sénat, au cours des interpellations sur la situation financière des communes, le dépôt de projets et de propositions de lois, ne l'ont pas résolu.

Financiers avertis, les auteurs du projet déposé le

30 mars 1931 ont dégagé les leçons des faits et des débats parlementaires ou extra-parlementaires ; les difficultés du problème qui ressortent de son examen approfondi depuis de longues années leur ont inspiré la prudence dans la méthode et la modestie dans les conclusions. Écartant délibérément tout esprit de système, ils se sont préoccupés de faire une œuvre viable, de concilier la stabilité des recettes locales et l'équilibre des charges individuelles avec l'élasticité du rendement. Au lieu de faire table rase du passé, pour édifier sur ses ruines un édifice tout neuf, ils se sont demandé si la vieille construction révolutionnaire ne contenait pas encore des parties solides et ne pouvait être respectée, avec quelques aménagements nouveaux. Pénétrés de la nécessité d'une méthode réaliste, ils ont pris soin de mettre leurs conceptions à l'épreuve des faits, par des études, des sondages, des applications expérimentales.

Avant d'examiner au fond les propositions de MM. Pietri et Flandin, il convenait de rendre hommage à l'esprit de pragmatisme et de sagesse qui les a inspirées. Elles dissipent toutes inquiétudes d'un bouleversement dans les budgets des départements et des communes, d'un changement dans les habitudes de leurs assemblées, et de modifications dans l'équilibre des charges entre les contribuables. Au point de vue financier et social, ce sont là des avantages fort appréciables dont ne peuvent se targuer les projets qui mettent les recettes locales à la remorque des impôts d'État réformés.

Qu'on accepte ou non cette dépendance, un point paraît acquis et indiscuté : c'est la condamnation du système des principaux fictifs. Il est illogique, artificiel, de maintenir, comme supports des recettes locales, des impôts

supprimés (mobilière, patente, contribution des portes et fenêtres) ou transformés (impôt foncier de répartition). La raison suffit à repousser une méthode adoptée par le législateur, à titre provisoire, pour un motif d'opportunité et qui doit seulement sa durée aux difficultés d'une réforme.

Ce motif d'opportunité a, d'ailleurs, perdu de sa force : depuis la guerre, la stabilité des budgets locaux n'est plus la seule préoccupation qui s'impose au législateur : la stabilité a engendré la rigidité et les pouvoirs publics doivent chercher des recettes à rendement plus élastique.

On impute en général la rigidité des ressources locales au caractère fictif des principaux ; dans leur exposé des motifs, MM. Pietri et Flandin paraissent partager ce sentiment. Cette manière de voir nous semble inexacte, et nous l'avons souligné dans notre chapitre premier. Le principal de la patente est fictif, et cependant il n'est pas rigide comme les principaux des autres contributions. Sa souplesse vient de son caractère de quotité ; la rigidité des autres principaux s'explique donc, non pas par leur fictivité, mais par leur caractère de répartition : ce sont d'anciens contingents d'impôts de répartition. Les lois de 1890, 1914 et 1917, qui les ont maintenus, leur ont conservé ce caractère, avec l'immutabilité qui est, depuis leur origine, le trait essentiel des contingents de répartition. Les lois du 19 juillet 1925 et du 16 avril 1930, en refusant aux collectivités locales le bénéfice des révisions des évaluations cadastrales, au nom de la politique de stabilité, sont restées dans l'esprit traditionnel de contingent de répartition, presque insensible aux fluctuations de la matière imposable. Pendant ce temps, le principal fictif de la patente poursuivait son ascension presque parallèle aux mouve-

ments des indices d'imposition (population, éléments de la production...) et surtout des valeurs locatives.

C'est donc à la notion de répartition qu'est imputable la rigidité des principaux fictifs, et à la coexistence de principaux de répartition avec un principal de quotité, la rupture d'équilibre entre les contributions ; et si l'on veut obtenir un rendement plus élastique, une distribution plus équitable des charges locales, c'est au principe de la répartition, et non à l'idée de fictivité, qu'il faut s'attaquer.

C'est en somme en cette solution que s'analyse le projet du 31 mars 1931. Les auteurs suppriment tout vestige de répartition. Ils déclarent abolir aussi le régime des principaux fictifs et des centimes additionnels ; en réalité, ils n'abrogent que les principaux fictifs qui sont des contingents de répartition. Ce qu'ils appellent les « droits normaux » de patente, n'est-ce pas tout simplement le principal fictif, c'est-à-dire les droits résultant du tarif ? La réforme envisagée en matière de patente ressemble singulièrement à une réévaluation du principal fictif : calculer des centimes sur le tarif de 1880, ou appliquer des « taux au tarif modifié, n'est-ce pas la même chose ? Cette querelle de terminologie nous paraît d'importance secondaire. L'essentiel est d'abandonner l'idée de répartition, de contingent figé et d'adopter le principe de taxes de quotité, dont le rendement, calculé d'après les éléments d'imposition, en suive les fluctuations. Si l'on doit rejeter le système des principaux fictifs, c'est seulement en raison de son caractère artificiel.

C'est aussi, dans la thèse de MM. Pietri et Flandin, parce que ce système établit un lien de dépendance des impositions locales aux impôts d'État : tout régime de

centimes additionnels, à des contributions d'État comme à des principaux fictifs, mérite alors d'être écarté.

La doctrine qui sépare la fiscalité générale et la fiscalité locale trouve de sérieux appuis, d'une part dans les rôles différents de l'État et des collectivités secondaires, d'autre part dans l'étendue de leurs circonscriptions et les ressources d'imposition qu'elles offrent à leurs budgets respectifs. L'État a pour mission de sauvegarder les intérêts matériels, moraux, intellectuels, présents et futurs, de l'ensemble du pays ; le département et la commune sont principalement des groupements d'intérêts matériels, économiques, des syndicats d'intérêts. L'État, qui représente la nation dans sa généralité et sa perpétuité, exerce une emprise sur la personnalité des individus. Les services qu'il leur rend ne sont pas susceptibles de mesure individuelle. La contribution de chacun ne peut donc être proportionnée aux avantages qu'il retire de la communauté nationale ; elle ne peut avoir pour base que l'égalité des sacrifices, les facultés individuelles ; l'impôt personnel et progressif se justifie dans la fiscalité de l'État.

La faible étendue territoriale des départements et des communes permet mieux de mesurer les services rendus à l'individu ou à une catégorie d'individus par des collectivités locales, syndicats d'intérêts matériels. L'impôt peut être proportionné à l'étendue des services. Il frappe logiquement les choses, les biens situés sur ce territoire et qui bénéficient des dépenses faites par le département ou par la commune. L'impôt local doit être réel et proportionnel. Débarrassé de la répartition, qui fait diverger l'assiette de l'ensemble de la nation vers le département, la commune et l'individu, — des principaux fictifs, survivance attardée de la conception unitaire, la vieux système de l'impôt

réel, proportionnel, indiciaire, mérite de survivre sous forme de taxes de quotité (et non plus de centimes additionnels) dans le domaine local.

Limités dans leur étendue et dans leur population, le département et la commune n'offrent d'ailleurs pas aux assemblées locales une matière imposable aussi diverse, aussi élastique qu'à l'État. L'application des règles de discrimination, de personnalité, de progressivité, sous forme d'exemptions à la base, d'abattements, risquent de tarir la matière imposable ou de rejeter sur quelques individus tout le poids de l'impôt, au détriment du principe de l'égalité fiscale. Les auteurs mêmes de projets de centimes locaux greffés sur l'impôt général et les impôts sur les revenus ont dû reconnaître la valeur de cette objection : elle était, en 1900, un des arguments de M. Caillaux en faveur de la discrimination des fiscalités générale et locale. Dans son projet de 1909, et dans les projets qui s'en inspirent (Rapport Malvy, proposition Sari), les principes des impôts d'État reçoivent de sérieuses atteintes, lorsqu'on les transpose dans le domaine local ; on laisse en définitive les conseils locaux maîtres de déterminer les règles de l'assiette, de fixer les déductions ou les exemptions, c'est-à-dire d'apprécier l'opportunité de ces principes de personnalité, de progressivité, et même du principe de l'égalité fiscale. C'est reconnaître à ces assemblées une autonomie autrement large que de fixer le nombre des centimes, et bien peu compatible avec la dépendance dans laquelle on prétend les maintenir à l'égard de la fiscalité d'État.

Outre cette objection décisive, l'étendue limitée des circonscriptions locales oppose une autre difficulté à l'application du système d'État. Les impôts cédulaires, impôts

semi-personnels, atteignent dans son ensemble telle catégorie de revenus réalisés par les contribuables.

Le revenu possible d'un impôt peut ainsi être centralisé en un seul lieu. Par exemple, une entreprise commerciale, industrielle ou agricole, qui exploite des établissements dans des régions très diverses, est cotisée à son siège social pour l'ensemble de ses bénéfices. Beaucoup de grosses sociétés ayant leur siège à Paris, les rôles de l'impôt sur les bénéfices commerciaux, ou de l'impôt sur les bénéfices agricoles, sont établis à Paris pour ces entreprises. Cette centralisation s'impose pour des impôts progressifs, elle est sans inconvénient, puisque, établi à Paris ou ailleurs, l'impôt tombe dans les caisses du Trésor. Appliquée aux centimes locaux, elle en réserverait le produit à la commune du siège, à Paris, par exemple, et frustrerait les communes des lieux d'exploitation. Pour éviter cette injustice, il faudrait établir une ventilation des bénéfices entre les localités, mais suivant quelle méthode ? La Commission instituée par M. Caillaux avait étudié la question. Elle écarta la ventilation faite par le contribuable, par le Contrôleur ou par une Commission spéciale, en raison des difficultés du contrôle et des contestations possibles et proposa un système de présomptions légales, d'après certains éléments faciles à contrôler. Elle élimina le chiffre d'affaires, les signes extérieurs de la patente et s'arrêta à la répartition au prorata des revenus nets imposables à la contribution foncière des propriétés bâties affectées au commerce et à l'industrie.

Le législateur a retenu cette méthode pour la répartition entre les communes de leur part sur la redevance proportionnelle des mines (Code général des contributions directes du 27 décembre 1934, art. 48).

Cette méthode de ventilation réintroduit la notion de présomption et de signes extérieurs dans des impôts d'où on prétend l'éliminer. La base de répartition choisie s'inspire évidemment du vieux droit proportionnel de patente sur les locaux professionnels, bien que la Commission ait préféré aux valeurs locatives les revenus cadastraux.

De plus, — la Commission Dausset n'a pas aperçu cette objection — le principe même d'une ventilation apporte d'autres atteintes aux règles fondamentales du nouveau système fiscal, la personnalité et la progressivité, puisqu'il n'envisage plus le revenu d'une entreprise dans son ensemble et tend à frapper, d'après une présomption, le revenu de chacune des exploitations. Admettre la ventilation, c'est rétablir, en même temps que la méthode indiciaire, l'impôt réel.

La localisation est évidemment impossible pour l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, qui se rattache au système cédulaire. Le projet Caillaux a dû renoncer à lui adjoindre des centimes locaux. La Commission des finances, sur le rapport de M. Malvy, puis M. Sari, ont proposé un décime additionnel, perçu en même temps que l'impôt d'État ; mais toute localisation étant impossible, ils affectaient le produit de ce décime à un fonds commun à répartir entre les communes, d'après leur population, ou entre les communes pauvres. Ce n'est plus un impôt local, mais un procédé de subventions.

Au système des centimes additionnels greffés sur les impôts d'État, on a encore objecté le risque de violation du secret des impositions. Il convient de rappeler toutefois que la loi du 28 février 1933 (Code général, art. 87) qui a constitué dans chaque arrondissement une commission de taxation chargée, en cas de désaccord entre le Contrô-

leur et les contribuables, de fixer les bases d'imposition des redevables, en matière d'impôt sur les bénéfices des professions non commerciales, a admis dans la composition de cette commission deux contribuables désignés, l'un par le directeur des contributions directes parmi les répartiteurs du chef-lieu de l'arrondissement, l'autre, par les chambres de discipline ou professionnelles, parmi les représentants de la profession intéressée. Ces deux membres sont, comme les agents de l'Administration membres de cette Commission, soumis aux obligations du secret professionnel.

Cette disposition admet donc à connaître le secret des affaires des contribuables, sous l'obligation de n'en rien révéler, non plus seulement le personnel de l'administration, mais le répartiteur élu par l'assemblée municipale et même un représentant, c'est-à-dire un concurrent, de la profession de l'intéressé.

La communication aux représentants élus des cotisations individuelles en principal serait évidemment fâcheuse, dans des circonscriptions restreintes où les élus connaissent individuellement les électeurs et leurs opinions politiques. Mais l'Administration pourrait leur opposer le secret fiscal, et se borner à faire connaître aux conseils le montant en principal *du total* de chaque impôt. Les sanctions contre la violation du secret sont assez énergiques pour empêcher les agents de l'Administration de céder à la pression des élus. Le secret fiscal est en fait un devoir très bien respecté, même à l'égard des hommes politiques.

Les budgets locaux sont préparés et votés avant l'époque où sont déclarés les revenus et mis en recouvrement les rôles de l'État. Il en résulterait un décalage d'une année

dans les revenus retenus pour les impôts d'État et pour les centimes additionnels. Ces derniers suivraient donc avec un certain retard (un an) les fluctuations de la matière imposable. Ce défaut relatif d'élasticité est, en somme, un inconvénient d'ordre secondaire.

On oppose, au contraire, aux impôts sur les revenus, étendus au domaine local, leur trop grande élasticité. Assis sur les revenus réels de l'année précédente, leur rendement varie dans des proportions considérables avec l'activité économique. Les collectivités locales seraient obligées de faire varier d'une année à l'autre le nombre des centimes, faute de quoi le produit risquerait d'être tantôt inférieur, tantôt supérieur à leurs besoins. Ici réapparaît la préoccupation de stabilité des budgets locaux, qui a inspiré, depuis 1890, toute la politique du législateur en matière d'impositions locales. Cette politique, on l'a vu, a cristallisé les principaux de répartition et les droits fixes, a rompu l'équilibre des charges entre les contribuables et conduit les budgets des départements et des communes, dont les dépenses ont considérablement augmenté, au bord du déficit. Les recettes locales ont donc besoin de plus d'élasticité ; toutefois la préoccupation d'élasticité ne doit pas être exclusive de celle de la stabilité. Les conceptions modernes de l'activité locale, la guerre, la dépréciation du franc, ont enflé les budgets de dépenses des communes et des départements. Les collectivités locales n'ont pas cependant à faire face à des besoins aussi variables que ceux de l'État, à qui, par exemple, la sécurité intérieure ou extérieure, des calamités nationales, etc..., peuvent imposer des dépenses extraordinaires.

L'élasticité des recettes, dans les circonscriptions secon-

dares peut donc et doit se concilier avec la stabilité. Il suffit, pour les réaliser en même temps, de renoncer à la conception trop étroite de la stabilité, confondue avec l'immutabilité par le législateur de 1890 et ses successeurs et d'abandonner la notion des principaux fictifs de répartition. La loi du 29 mars 1914 avait préparé la voie à l'impôt foncier de quotité local, en établissant une proportion uniforme entre les totaux départementaux des principaux bâtis et non bâtis et les totaux des revenus cadastraux, et en permettant aux principaux de se modeler sur la matière imposable. Les lois de 1925 et de 1930 ont été un recul vers le principal de répartition, par leur refus d'appliquer aux principaux fictifs les résultats des révisions cadastrales. Pour concilier la stabilité et l'élasticité, il suffirait de rompre avec la notion archaïque de la répartition, et d'appliquer en matière locale le régime de l'impôt de quotité ; on abandonnerait en même temps le système des principaux fictifs, qui perd sa raison d'être lorsque l'impôt, devenu de quotité, suit les mouvements de la matière imposable. On a vu que le principal de la patente était un véritable principal réel.

Telles sont les grandes lignes de la réforme que proposent MM. Pietri et Flandin dans leur projet du 30 mars 1931. Soucieux de concilier les deux idées de la stabilité et du rendement, ils dépouillent le régime actuel des caractères qui le rendaient artificiel, archaïque et rigide : les principaux fictifs et la répartition.

Après ces opérations d'élagage, le système en vigueur est maintenu dans ses principes essentiels. Les auteurs écartent la méthode des centimes additionnels aux impôts d'État. Ils considèrent le maintien de cette dépendance comme un anachronisme, sous un régime administratif

de décentralisation locale. Ils estiment surtout que les impôts personnels et progressifs, assis sur les revenus réels, ne conviennent pas aux collectivités secondaires comme à l'État. Leur application dans le domaine local se heurte à d'insolubles difficultés. L'histoire des projets de réforme est, à notre avis, la preuve décisive de l'impossibilité d'étendre aux départements et aux communes les impôts d'État sur les revenus.

Les auteurs de ces projets ont dû renoncer à l'impôt local sur les valeurs mobilières. Ils n'ont pu appliquer purement et simplement les autres impôts aux budgets des circonscriptions limitées et, pour les y adapter, ils ont dû reconnaître à leurs assemblées des pouvoirs, et établir des ventilations, qui constituent l'abandon déguisé des grands principes de la réforme fiscale.

Pourquoi, dès lors, ne pas avouer franchement, avec M. Caillaux, dans son exposé des motifs de 1900, la différenciation nécessaire des fiscalités générale et locale et renoncer purement et simplement à toute tentative d'adapter par force aux ressources locales des principes qui ne leur conviennent pas ? Après la « Commission Dausset », MM. Pietri et Flandin ont eu le mérite, — on pourrait dire le courage — de tirer cette leçon de l'échec des projets antérieurs. Mais ils ont su aussi échapper à l'esprit de système qui, par réaction contre ces projets, avait entraîné la « Commission Dausset » à adopter des taxes strictement « réelles », sur le revenu foncier, les valeurs locatives des locaux d'habitation et des locaux professionnels, d'une assiette trop étroite pour ne pas compromettre l'équilibre des budgets locaux.

Le projet Pietri-Flandin demeure cependant fidèle au principe de la réalité, avec quelques correctifs, et le pro-

clame par le maintien de la méthode des signes extérieurs. Il évite ainsi, en même temps que les difficultés d'évaluation, de ventilation, l'appréciation des exonérations et des abattements, qu'il peut être dangereux de laisser à la décision des assemblées locales¹, parfois enclines à la démagogie, et les risques de violation du secret fiscal. D'autre part, il conserve aux Conseils et aux contribuables leurs habitudes.

Dépouillées des idées de répartition et de principaux fictifs, les taxes envisagées évitent les critiques adressées aux vieilles contributions et qui visaient surtout ces deux idées. Elles retiennent, comme « le projet Dausset », trois manifestations extérieures de l'activité humaine : la propriété immobilière, l'habitation, l'exercice d'une profession. Il est normal que les propriétaires d'immeubles participent aux dépenses des collectivités locales dont ils bénéficient sous forme de voirie, etc... M. Caillaux, puis M. Arthur Girault, ont même proposé de réserver l'impôt foncier, en totalité ou en partie, aux départements et aux communes.

« Les impositions locales perçues sur les habitants ou les commerçants ne constituent pour eux qu'une juste participation aux charges de la commune où ils sont établis et dont ils profitent, pour leur agrément ou leur commerce, des avantages de toute nature résultant parfois de travaux coûteux d'édilité¹. » « Les bénéfices (d'une profession) sont en rapport direct avec les conditions économiques propres à la commune qui constitue son champ d'activité². »

1. Les projets Caillaux, Malvy, Sari, limitaient à cet égard les pouvoirs des conseils élus.

2. L. Bocquet. *La Réforme des impositions locales*, p. 16.

3. L. Bocquet. *Op. cit.*, p. 23.

Sans qu'on lui attribue la valeur d'un principe mathématique de répartition des charges, l'idée de services rendus autorise, dans la commune, groupement d'intérêts matériels, un système fiscal qui frappe la propriété, la dépense de loyer, la profession, à l'exclusion des autres sources de revenus. La notion de justice fiscale, d'égalité devant l'impôt, n'a pas la même portée que pour les recettes de l'État et elle n'est pas violée par l'imposition locale de certains revenus à l'exclusion des autres.

Dans le projet Pietri-Flandin, la taxe foncière se rapproche de l'impôt foncier de l'État ; taxe de quotité, elle frappe le revenu cadastral suivant les mêmes règles et suivra les mouvements des revenus fonciers, puisqu'elle sera assise sur les revenus après révision ; c'est l'abandon légitime des mesures, contraires aux intérêts des localités, prises par les lois du 19 juillet 1925 et du 19 avril 1930.

La contribution mobilière retient le loyer d'habitation comme présomption du revenu global. Le projet Caillaux de 1909 écartait déjà l'imposition d'ensemble au domicile et ventilait le revenu global entre les résidences du contribuable. Pour les redevables exonérés de l'impôt général, il revenait à la méthode du signe extérieur : la valeur locative d'habitation corrigée par des coefficients. Au reproche d'improportionnalité du loyer au revenu, la Commission répondait que la collectivité locale cherchait moins le revenu possédé que la dépense effectuée : le loyer était un critérium d'une approximation suffisante. Pour un impôt perçu sur un territoire restreint, l'objection tirée de la variabilité du loyer à l'intérieur d'un pays n'a pas la même valeur que pour un impôt perçu sur l'ensemble du territoire.

MM. Pietri et Flandin pouvaient s'autoriser de ce précé-

dent pour aménager la taxe locale sur la valeur locative d'habitation, signe extérieur de présomption accepté par les partisans mêmes de l'impôt sur le revenu directement évalué. Ils ont emprunté au projet Caillaux l'aménagement de cette taxe, avec des coefficients progressifs d'après la valeur locative, et dégressifs d'après la population. Ils ont introduit un élément de personnalité (charges de famille). Ils n'ont en somme fait qu'accentuer (par les coefficients) l'évolution vers le caractère d'un impôt sur le revenu présumé, imprimée par la pratique et par la législation à l'impôt réel sur le loyer de la loi du 21 avril 1832.

Le projet du 30 mars 1931 conserve la patente, type de l'impôt réel assis d'après des signes extérieurs. Les auteurs prétendent rétablir l'équilibre qui existait entre le droit fixe et le droit proportionnel en 1880. Ils vont, en réalité, plus loin et ressuscitent l'ancienne conception de la patente, licence d'exercer. Nous nous bornons à rappeler les critiques que nous paraît mériter cette partie du projet. Le réajustement du tarif ressemble fort à une réévaluation du principal fictif, mais nous ne retenons pas cette observation comme une critique, puisque le principal de la patente, impôt de quotité, est déjà un principal réel. Le changement de terminologie « droits normaux », au lieu de « principal fictif », est une satisfaction à ceux que choque le mot fictif, ou la dépendance des ressources locales. Il n'a pas la même signification que la suppression des principaux de répartition, fonciers et mobilier. Il ne donne pas à la patente l'élasticité, qu'elle avait déjà, comme impôt de quotité. Les droits fixes sont fortement majorés (de 20 fois dans les tableaux B et C). L'équilibre cherché est ainsi rétabli entre le droit fixe et le droit proportionnel. Mais, observons-le, le droit fixe reste un droit spécifique,

indépendant des oscillations de la matière imposable (sauf dans une certaine mesure, pour les taxes variables assises en fonction des quantités d'éléments de la production). Il mérite donc la critique de rigidité que les auteurs du projet adressent aux principaux fictifs, et, comme ils donnent au droit fixe la prépondérance, cette critique prend une plus grande portée.

Que surviennent de nouvelles perturbations économiques ou monétaires, dans le régime aménagé par MM. Pietri et Flandin, la taxe foncière, la taxe d'habitation et les droits proportionnels suivront la hausse des revenus cadastraux et des loyers ; les droits fixes resteront immuables et une nouvelle réévaluation deviendra nécessaire pour rétablir l'équilibre rompu.

Si le projet concilie, sans porter atteinte aux principes traditionnels et nécessaires de la fiscalité locale, la stabilité et l'élasticité des budgets des collectivités secondaires, il ne paraît pas établir une plus exacte répartition des charges entre les redevables des trois impôts locaux. L'exposé des motifs affirme la préoccupation des auteurs de ne pas modifier cette répartition : ils soulignent cependant que, depuis la guerre, les patentables ont supporté une proportion croissante des impositions départementales et communales. Maintenir le *statu quo* ne paraît pas une solution satisfaisante. Les majorations apportées au tarif des patentes peuvent même faire craindre que la part des patentables ne soit encore accrue.

Sous le bénéfice de ces réserves, nous pensons que le projet Pietri-Flandin apporte une solution prudente, inspirée d'une exacte conception de la fiscalité locale et des préoccupations financières et sociales qui méritent d'être retenues.

Ses conclusions peuvent paraître trop timides à certains mais elles s'inspirent des critiques suscitées par les projets antérieurs, souvent plus hardis, des difficultés pratiques d'application, qui les avaient fait échouer, ainsi que des changements survenus depuis la guerre dans la situation financière des localités. Elles résument les efforts de vingt-cinq années de travaux pour résoudre un problème. Et il est souhaitable que la réforme des impositions locales, annoncée comme imminente par le Gouvernement actuel, s'inspire largement des travaux de MM. Pietri et Flandin, qui auront ainsi utilement contribué à l'élaboration du nouveau statut fiscal impatiemment attendu par nos départements et nos communes.

Vu :

Le Doyen,
EDGARD ALLIX.

Vu :

Le Président de thèse,
WILLIAM OUALID.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

- ALLIX. — Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française, 6^e édition, 1931.
- Le projet de réforme des impositions locales. *Revue d'économie politique*, 1909.
- La réforme des impôts locaux. *Revue politique et parlementaire*, décembre 1920.
- ASSEMAT. — La crise des finances départementales et communales. Essai sur la réforme des impositions locales, 1930.
- ALLIX et LECERCLÉ. — L'Impôt sur le revenu.
- BOCQUET (L.). — L'impôt sur le revenu cédulaire et général. Tome I^{er} : Revenu des propriétés bâties et revenu des propriétés non bâties, 4^e édition 1933 et supplément 1936.
- La réforme des impositions locales, 1920.
- BONNARD. — Les finances locales et la réforme des impôts locaux. *Revue de Sciences et de législation financières*, 1921.
- BRASSAUD. — La réforme des finances locales. Thèse Paris, 1924.
- CAILLAUX. — Les impôts en France.
- FÉLIX. — La réforme des impositions locales, 1935.
- GIRAULT (Arthur). — Manuel de législation financière.
- Le dégrèvement de la terre et ses conséquences, 1914.
- La réforme des budgets départementaux et communaux. *L'Economiste français*, numéros du 12 mars 1921 au 3 juin 1922.
- Le projet de loi portant réforme des finances départementales et communales. *L'Economiste français* des 13 et 20 juin 1931.
- JÈZE (G.). — Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française, 1935-1936.
- LECARPENTIER. — Le problème des finances locales en France, 1932.
- LORAND. — La loi du 13 août 1926 et les ressources d'impôts des budgets locaux. Thèse Paris, 1931.
- TERQUEM. — Rapports aux Congrès de l'Association des Maires de France.
- TRUCHY. — Le système des impôts directs en France. *Revue d'Economie politique*, 1901.
- VILLOT (J.). — La réforme de la contribution des patentes. Thèse Paris, 1935.
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	1
Position du problème	1
I. Accroissement des dépenses locales.	3
II. Insuffisance des ressources nouvelles	6
1° Les fonds communs	7
2° Les subventions	10
3° Les taxes. La loi du 13 août 1926	11
III. Complexité du problème des finances locales	15
 CHAPITRE I. — Exposé critique du régime actuel. Principaux fictifs et centimes.	19
<i>Section I.</i> — Le régime des centimes additionnels aux quatre contributions directes	19
<i>Section II.</i> — La politique des principaux fictifs.	21
<i>Section III.</i> — Les principaux fictifs dans l'impôt foncier	22
1° Impôt foncier bâti. Loi du 8 août 1890.	22
2° Impôt foncier non bâti et bâti. Loi du 29 mars 1914.	24
3° La loi du 19 juillet 1925, art. 1 ^{er}	27
4° La loi du 16 avril 1930, art. 3.	29
5° Résultats des principaux fictifs de l'impôt foncier.	31
<i>Section IV.</i> — Le principal fictif de la contribution mobi- lière	33
1° Loi du 31 juillet 1917, art. 44.	33
2° Loi du 19 juillet 1925, art. 2	34
<i>Section V.</i> — Le principal fictif de la contribution des portes et fenêtres.	35
1° La Loi du 31 juillet 1917	35
2° La Loi du 19 juillet 1925, art. 2. Rattachement à la mobilière et à la patente.	35
<i>Section VI.</i> — Le principal fictif de la contribution des patentes.	37
1° Son caractère réel.	38
2° Sa mobilité	39
3° Réserves à la mobilité.	40

<i>Section VII. — Évolution comparée des principaux fictifs.</i>	42
1° Tableau statistique.	42
2° Principaux fictifs de l'impôt foncier.	42
3° Principal fictif de la contribution mobilière.	43
4° Principal fictif de la patente	44
<i>Section VIII. — Explication de cette évolution</i>	45
1° Principaux de répartition et principal de quotité.	45
2° La politique de stabilité des budgets locaux.	46
3° La notion de contingent de répartition. Son influence sur la politique de stabilité des principaux fictifs.	47
a) La Loi du 19 juillet 1925	49
b) La Loi du 16 avril 1930.	49
<i>Section IX. — Conséquences de la stagnation des principaux fictifs</i>	50
1° L'augmentation des centimes.	50
2° Limitation à la faculté des localités d'augmenter les centimes.	53
a) Les maxima légaux.	53
b) Dispositions abrogées de la loi du 25 juin 1920.	54
3° Effets psychologiques de l'augmentation des centimes.	55
4° Répercussions des principaux fictifs sur la répartition des charges sociales sur les subventions et sur les emprunts.	57
<i>Section X. — Conséquences de l'évolution des principaux fictifs. La répartition des charges fiscales.</i>	58
1° Répartition des impositions locales entre la propriété, l'habitation et la profession.	58
2° Répartition de la patente entre les diverses professions.	60
CHAPITRE II. — Principes de la réforme proposée par le projet Pietri-Flandin.	63
<i>Section I. — Abandon des principaux fictifs et de la répartition.</i>	63
<i>Section II. — Difficultés de la réforme et méthode de solution.</i>	64
<i>Section III. — Principe de la séparation de la fiscalité d'État et de la fiscalité locale.</i>	67
CHAPITRE III. — Rejet des systèmes de centimes additionnels aux impôts sur les revenus	73
<i>Section I. — Le projet Caillaux de 1909</i>	73
<i>Section II. — Le projet de la Commission des Finances (1910)</i>	76

<i>Section III.</i> — La proposition Sari (1925)	80
<i>Section IV.</i> — Motifs d'ordre pratique du rejet de ces projets.	82
CHAPITRE IV. — Rejet de diverses autres propositions . . .	89
<i>Section I.</i> — La Proposition de la « Commission Dausset » .	89
<i>Section II.</i> — La réévaluation des principaux fictifs . . .	93
CHAPITRE V. — Le système d'impositions locales du projet Pietri-Flandin	98
<i>Section I.</i> — La taxe foncière.	99
<i>Section II.</i> — La contribution mobilière	101
<i>Section III.</i> — La patente	107
§ 1 ^{er} Suppression du droit proportionnel sur l'habitation.	109
§ 2 Réforme du droit fixe de patente	111
§ 3 Aménagement du tarif	118
<i>Section IV.</i> — Dispositions communes.	122
<i>Section V.</i> — La taxe municipale sur la valeur vénale des propriétés non bâties	131
CONCLUSION	138
BIBLIOGRAPHIE	151

IMPRIMERIE
CH. HÉRISSÉY
:: ÉVREUX ::